

EXTENSION DE LA CAPACITÉ CIVILE

DES

ASSOCIATIONS PRIVÉES DE BIENFAISANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

*L'acte public sur les matières ci-après
sera soutenu le 10 Juin 1936, à 14 heures
par*

M. CHARLES BEAUMONT

JURY :

Président : M. le Professeur **J. BARTHELEMY**

Suffragants : M. le Professeur **G. JÈZE**

M. le Professeur **A. MESTRE**

EDITIONS de « L'OBSERVATEUR »
AVESNES-SUR-HELPE
- Nord -

1936

**La Faculté n'entend donner aucune appro-
bation ni improbation aux opinions émises
dans les thèses ; ces opinions doivent être con-
sidérées comme propres à leurs auteurs.**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550414_0046

EXTENSION DE LA CAPACITÉ CIVILE

DES

ASSOCIATIONS PRIVÉES DE BIENFAISANCE

**La Faculté n'entend donner aucune appro-
bation ni improbation aux opinions émises
dans les thèses ; ces opinions doivent être con-
sidérées comme propres à leurs auteurs.**

EXTENSION DE LA CAPACITÉ CIVILE

DES

ASSOCIATIONS PRIVÉES DE BIENFAISANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

*L'acte public sur les matières ci-après
sera soutenu le 10 Juin 1936, à 14 heures*

par

M. CHARLES BEAUMONT

JURY :

Président : M. le Professeur **J. BARTHELEMY**

Suffragants : M. le Professeur **G. JÈZE**

M. le Professeur **A. MESTRE**

Editions de « L'OBSERVATEUR »
AVESNES-SUR-HELPE (NORD)

1936



INTRODUCTION

Nous pouvons, à notre époque, opposer l'assistance publique et l'assistance privée ; d'abord, parce que ce ne sont pas les mêmes personnes qui en ont la direction et, ensuite, parce que leurs établissements ont un régime juridique différent.

Il n'en a pas toujours été ainsi ; si de nos jours nous pouvons constater une dualité d'assistance entre l'Etat et les particuliers, cette dualité ne se manifestait que par la personne charitable : les gouvernants donnaient, les particuliers aussi, mais il n'existait pas d'établissement de bienfaisance ayant les caractères de ceux qui existent au XX^e siècle ; l'assistance publique n'était pas érigée en administration ; le roi secourait les pauvres comme les citoyens eux-mêmes, mais il n'existait pas de rouage administratif spécialisé.

Ce n'est guère qu'au XIX^e siècle qu'est née, dans le sens moderne que nous lui prêtons, l'assistance publique.

*
**

Athènes n'était pas seulement la première cité de la Grèce par le génie de ses politiciens, de ses poètes et de ses soldats, elle reconnaissait aussi ses devoirs d'assistance et respectait les institutions qui, fondées dans le but de subvenir à des nécessités sociales, sont l'expression de ce qu'il y a de meilleur dans le cœur humain.

Elle recueillait les orphelins et les enfants naturels. Elle prodiguait ses soins et sa générosité aux femmes et aux enfants des soldats morts en combattant pour la patrie sans laisser à leurs survivants les moyens d'existence. Elle organisait des secours publics temporaires ou permanents pour les pauvres, alimentés par les offrandes faites aux Dieux dans les sacrifices. Les blessés eux-mêmes étaient l'objet des bienfaits de la République. C'est Pisistrate qui le premier introduisit l'usage de nourrir aux frais de l'Etat les soldats blessés. A cette époque ancienne, que nous avons tendance à mépriser, à tort du reste, l'Etat était généreux. Les libéralités étaient distribuées sur les décisions du Sénat et d'après un rôle men-

suel des personnes à secourir. L'Etat d'ailleurs n'avait pas le monopole de ces générosités. Les particuliers se disputaient l'honneur de venir en aide aux classes nécessiteuses. C'est ainsi que sur l'initiative et avec l'argent des riches personnages, Athènes fit élever des chauffoirs et des bains publics. Athènes fut une nation humaine.

Rome l'imita. Témoin, l'exemple fameux de Numa Pompilius qui, pour apaiser la révolte et tourner vers l'agriculture les indigents, partagea entre les pauvres les terres conquises sur l'ennemi. A quatre reprises différentes, les Rois de Rome partagèrent les terres conquises et même celles de la Couronne. Puis vinrent alors les Gracques, dont il est inutile de rappeler les générosités qui consistaient à vendre à vil prix du blé au peuple. Distributions de vivres et d'argent qui diminuèrent peu à peu les maîtres du monde et, de ce peuple, firent le rendez-vous de la pègre de toutes les nations. A ce sujet, Tacite s'écrit : « Quand on compte sur les autres et non pas sur soi-même pour vivre, l'industrie doit diminuer et la misère s'accroître ». C'est ainsi que l'excès, même dans la générosité conduit à la ruine : 320.000 pauvres sur une population de 650.000 âmes.

On assista à ce spectacle inouï : « tous les fainéants, tous les mendiants, tous les séditionnaires de l'Italie étaient attirés à Rome par ces distributions quotidiennes ». Aurélien, non content de distribuer de l'huile et du porc régulièrement, voulut en outre donner du vin. Le peuple ne désespérait pas de se voir accorder gratuitement du gibier et de la volaille. Les veuves et les orphelins étaient exonérés d'impôts. L'Etat donnait nourriture et habillement.

Les riches avaient adopté un autre mode d'assistance. Ils accordaient aux pauvres la sportule. Puis naquit l'institution des clients ; le patron mettait à la disposition de ses clients, anciens plébéiens, pauvres recueillis, son crédit, son influence, son expérience des affaires, sa bourse même. C'était une sorte de tutelle officieuse gratuite.

Des institutions de protection de la jeune fille, d'éducation des enfants étaient en honneur ; dans ces établissements, les jeunes filles et les enfants étaient nourris, logés, défrayés de tout.

On voit avec quelle prodigalité Rome secourut les malheureux. Elle commit même la grosse erreur d'être trop bienfaitrice. Ce qu'elle croyait être un bien, un devoir, finit par

l'anéantir. Les prodigalités, les largesses de ses Rois corrompirent la nation. L'Etat détourna du travail le peuple qui pourrit dans la dépravation.

L'Eglise s'aperçut que cet excès de générosité faisait plus de mal que de bien. Sa grande œuvre charitable consista dans le redressement moral du pauvre ; elle supprima la mendicité qui aboutit à la paresse. Elle créa des établissements pour l'apprentissage des métiers aux jeunes indigents. La foi et le travail pouvaient seuls sauver notre race.

Il ne suffit pas pour être un chrétien de croire aux dogmes qu'elle enseigne, il faut que sa foi soit vivifiée par des œuvres : donner aux pauvres c'est donner à Dieu, parce que les pauvres sont les membres même du Christ, tel est l'enseignement des Livres Saints. Le mobile n'est pas la solidarité humaine, mais simplement la charité. Une phrase exprime cela admirablement : « Je donne pour l'amour de Dieu et le salut de mon âme et de celles de mes parents. »

L'Eglise est à la base de la charité : nous n'en sommes plus ici à ces distributions gênantes et odieusement politiques des chefs romains ; l'Eglise fait de la charité un devoir et exige que son ordre soit exécuté avec simplicité. Toutes les libéralités faites aux pauvres sont faites à elle. L'Eglise se place ainsi entre eux et les donateurs. Le contrôle de tous les biens des pauvres appartient, à cette époque, à l'Eglise. Elle n'en a point la disposition, mais elle doit les gérer en conformité avec les intentions des fondateurs. C'est l'Evêque, Chef de l'Eglise dans son ressort, qui a ce contrôle sur tous les établissements charitables installés dans son diocèse. L'Evêque peut nommer un homme d'église qui s'occupera spécialement de ces établissements, mais la haute direction lui revient, il a le droit de les « visiter », c'est-à-dire de les inspecter.

L'Eglise ne s'est pas contentée de dire « soyez charitable, faites des libéralités », elle a accepté, en outre, sur ses biens, au profit des pauvres, une lourde hypothèque. Une part de ses revenus est affectée à ceux-ci « Cura pauperum ». Les miséreux ont donc un droit sur les biens de l'Eglise (environ le quart), droit qui porte sur ses immeubles et sur la dime. Cette hypothèque s'appellera plus tard, « l'hospitalitas ». En plus de cette obligation, l'Eglise fait généralement des libéralités, des aumônes.

Les monastères aussi étaient soumis à l'hospitalité. Ainsi le monastère de Saint Denis fit bâtir l'hôpital de Saint Denis. Ils

sont assujettis, en plus, à une obligation : la réception des pauvres de passage ; les moines doivent entretenir une « salle des hôtes », dont la direction est confié à l'un d'eux appelé « hospitalier ».

C'est ainsi que l'Eglise fit construire deux grandes sortes d'établissements charitables : les Hôtels Dieu et les léproseries. Dans les premiers tous les pauvres malades étaient soignés par les frères et les sœurs. Dans les seconds, seuls les lépreux avaient accès. Cette maladie extrêmement grave et contagieuse s'était développée, aux XII^e et XIII^e siècles, d'une manière obscure et constituait un fléau grave pour toute l'Europe occidentale. Il fallait isoler les lépreux et les soigner. C'est l'Eglise qui, une fois de plus, se dévoua. En 1255 on compte 2.000 léproseries. Nous savons cela par le testament de Louis VIII, lequel laisse « Cent sous à chacune des 2.000 léproseries de France ». L'ordre qui se dévoua tout spécialement aux lépreux, fut celui des « chevaliers de Saint Lazare de Jérusalem » qui créèrent la maison de Saint Lazare laquelle, de nos jours, a une autre destination.

Au Moyen Age, l'Eglise était la « Maison des pauvres ». L'Etat, l'administration, n'avait pas de contrôle. Et nous savons que l'Eglise pouvait recevoir des dons et legs comme il lui plaisait. La confiance de l'Etat était absolue. D'ailleurs, elle ne l'a jamais trahi...

Certes, l'indigence ne fut pas supprimée, malgré les efforts de l'Eglise, mais les résultats heureux se firent vite sentir. Dorénavant ce ne sera que vers ceux qui seront vraiment malheureux que vont se pencher les esprits charitables et que va se porter la générosité de nos princes.

La charité de Saint Louis était proverbiale. Il a comblé de bienfaits l'Hôtel Dieu de Paris qui avait été fondé par un évêque tout près de son église. Il créa l'établissement des Quinze-Vingts. Il fit des libéralités à toutes les œuvres charitables.

François I^{er} (1) créa pour ainsi dire la législation sur l'assistance ; il pouvait maintenant la laïciser, les bases étaient devenues saines. Grand esprit et grand cœur, ses secours portaient là où il le jugeait nécessaire et portaient bien. Des hôpitaux, des établissements de secours aux vieillards, aux filles-mères.

(1) En 1544, il crée un bureau central des pauvres qui pourra percevoir sur tous les riches une taxe d'aumône. En 1545, il fait ouvrir des ateliers de travail.

Henri IV (1) et Louis XIV (2) continuèrent avec leur cœur légendaire pour les miséreux l'œuvre si bien entreprise par François I^{er}.

Tous ces grands Rois, il est vrai, furent admirablement secondés par les âmes généreuses. C'est dans la sagesse que les riches et l'Etat se disputaient l'honneur de venir en aide aux miséreux et aux déshérités de la nature et de la société.

Louis XIV, comprenant que l'aumône était plus nuisible qu'utile, l'interdit. L'intelligence était devenue l'auxiliaire nécessaire de la générosité.

Dans le tourbillon de la période révolutionnaire, l'assistance ne fut point perdue de vue. Dans la déclaration du 24 Juin 1793, art. 21, on peut lire « que les secours publics sont une dette sacrée et que la société doit la subsistance aux malheureux, soit en leur procurant du travail (innovation de l'Eglise), soit en assurant les moyens de subsister à ceux qui sont hors d'état de travailler ».

Des décrets, en 1793, eurent pour objet :

- 1) des secours à accorder aux enfants, aux vieillards et aux indigents ;
- 2) la formation des rôles de secours ;
- 3) l'organisation des œuvres de secours.

La mendicité est interdite. Dans chaque département est ordonnée l'ouverture d'un registre sous cette dénomination : « Livre de la bienfaisance nationale ».

Des foules d'autres mesures furent prises durant la période post-révolutionnaire jusqu'à nos jours.

De ce léger historique que nous venons de tracer, nous pouvons tirer diverses conclusions : Les Rois étaient, non seulement les meilleurs soldats, les intelligences les plus profondes, mais encore les cœurs les plus nobles : Saint Louis, Charlemagne, François I^{er}, Henri IV, Louis XIV, autant de noms qui

(1) C'était les laïcs qui tenaient les hôpitaux et hospices sous le contrôle très serré de l'Etat. Il donna ordre aux habitants des villes de nourrir les pauvres incapables de travailler. Il créa une « Maison Royale » pour recueillir les gentilshommes officiers ou soldats vieilliss ou blessés au service.

(2) Il sut donner un développement à l'assistance par l'heureuse direction de la combinaison de l'assistance publique et l'assistance privée. Il excita l'esprit de générosité chez les riches. Il créa l'hôpital général qui ouvrit ses portes aux mendiants, entretenu par des quêtes, des dons, par des taxes prélevées sur les théâtres. Cet hôpital avait son siège à la Pitié ; parmi ses annexes la maison et l'hôpital de Scipion, la Maison de la Savonnerie, Bicêtre et plus tard la Salpêtrière.

en sont les plus belles illustrations. Ils comprirent que s'ils tenaient leur couronne de Dieu, il fallait qu'ils viennent au secours des hommes miséreux ; la charité qui est prêchée par les religions est un moyen de gouvernement certes, mais le plus louable et le plus beau.

Un Roi même ne peut gouverner que s'il est approuvé par son peuple et obéi par lui. Ce n'est pas toujours dans la politique qu'il trouvera cette communion d'idée ; c'est sûrement dans la charité, dans la bienfaisance, qu'il touchera les cœurs de ses sujets et qu'il recueillera et leur respect, et leur admiration, et leur amour.

L'idée essentielle que nous avons tirée de cet historique, c'est que tout gouvernement doit être charitable. Nous n'avons pas été les seuls, en France, à comprendre cela. Si nous nous retournons de chaque côté de nous, si nous regardons par-dessus nos frontières, nous constatons ce même état d'esprit. Le cœur n'est pas français, il est mondial.

Prenons trois pays voisins, l'Angleterre, l'Allemagne et la Belgique.

L'Anglais s'est vite aperçu que c'était un devoir aussi bien pour la Couronne que pour les simples particuliers de se pencher sur les pauvres. L'assistance joue un très grand et très beau rôle chez nos amis d'outre Manche. La bienfaisance est pour ainsi dire un dogme politique. Il est vrai que la nécessité fait souvent la loi.

La haute direction des affaires d'assistance appartient au « Local Government Board ». Ce ministère — car c'est un ministère — est un des principaux, pour ne pas dire le principal organe administratif anglais. Il est l'annexe du ministère de l'Intérieur. Il siège à Londres. Le comité directeur se compose théoriquement du Lord Président du Conseil, du Lord du Sceau Privé, du Secretary of state, du Chancelier de l'Echiquier, d'un Président et de deux Secrétaires. (Rien que par la composition de ce grand Conseil de Direction, nous pouvons juger de l'importance qu'il tient dans la vie politique anglaise). Il est vrai que ceux qui y consacrent tout leur temps ne sont en fait que le Président secondé de deux Secrétaires. Ce ministère de l'Assistance, le « Local Government Board » a des pouvoirs absolus. Il donne des « ordres » non seulement à Londres mais encore dans les provinces et il a créé un service d'« inspection » pour contrôler l'exécution de ces « ordres ». Nous sommes en présence d'une centralisation extrême. Le « Poor Law »

d'Elisabeth fit de la paroisse l'unité administrative de l'assistance. Unité locale. Puis par un souci de rendement meilleur en 1834, nous voyons apparaître la « Poor Law Unions ».

Le motif qui inspira chez nous les Syndicats de Communes est le même que celui qui créa cette union de paroisses. A la tête de chaque union se trouve le bureau des gardiens composé de fonctionnaires bénévoles. Les ressources de la « Poor Law » sont constituées, principalement, par une taxe des pauvres. Cette taxe qui est, en réalité, un impôt, s'appelle la « Poor rate ». « Impôt local, direct spécial, absolument distinct des impôts d'Etat » (Emile Chevalier). Evidemment, cette taxe n'est pas sa seule ressource ; il faut y joindre des subventions et d'autre part un système que nous n'avons pas chez nous : le remboursement, si possible, par les assistés ou leur famille.

D'après ce schéma, l'on peut se rendre compte de l'importance que tient en Angleterre l'assistance publique. Et si nous regardons l'assistance privée, nous sommes obligés de constater que son rôle dépasse souvent celui de la « Poor Law ». Les bureaux sont plus nombreux, spécialisés et disposent de capitaux plus élevés. Les grandes associations, comme par exemple l'Armée du Salut, la Church Army, la société de Saint Vincent de Paul, s'intéressent à tous les genres de secours. Ces grandes associations tirent leurs revenus des donations (1), de cotisations de leurs membres, etc... Elles sont très riches et très prospères.

L'assistance privée se manifeste sous diverses formes de secours : secours en nature, en vêtement, en abri et diverses facilités (c'est ainsi que la Church Army, notamment, envoie gratuitement à la campagne ou au bord de la mer pendant les mois d'été des enfants et des femmes miséreux ; c'est ainsi que certaines associations distribuent, toujours gratuitement, des billets à prix réduit sur les compagnies de chemin de fer).

Dans la seule ville de Londres, pour prendre un exemple, la charité privée dépense annuellement environ six cents millions de francs. Et on peut constater qu'un habitant sur vingt est secouru grâce aux efforts combinés de l'assistance publique et de l'assistance privée.

Franchissons maintenant le Rhin et nous constatons en Allemagne le même développement de l'assistance publique et privée, puis une collaboration intensive de ces deux modèles de secours aux miséreux.

(1) Conf. Annual Charities Register and digest.

La grande loi en cette matière est celle du 6 Juin 1870. Elle s'applique à tous les Etats confédérés, exception faite pour la Bavière qui est régie par une loi spéciale.

Cette loi d'Empire impose l'obligation d'assistance à deux sortes de collectivités :

Les circonscriptions provinciales d'assistance.

Les circonscriptions locales d'assistance.

Dans les communes où la population est nombreuse, et où par conséquent les malheureux sont eux aussi en plus grand nombre, des services spéciaux et centralisés ont été nécessaires. Un comité de direction fut créé ; il prit le nom de Armen Direktion ou Armenbehorden. Il est présidé par le maire ou par un conseiller municipal. Des auxiliaires bénévoles peuvent se joindre à ces « fonctionnaires ». Tel est le système qui s'établit le plus solidement et se répandit dans la plupart des grandes villes. C'est le système d'Elberveld.

Les ressources de ces centres d'assistance sont nombreuses et variées. Nous les retrouvons d'ailleurs un peu partout :

- 1) Revenus de fondations faites au profit des pauvres ;
- 2) Produits des dons et legs ;
- 3) Distributions de secours ;
- 4) Revenus de certains droits ou impositions (c'est-à-dire une partie des amendes correctionnelles, impôts sur les chiens, impôt concernant les transactions de propriété, droits sur les spectacles) ;
- 5) Subventions municipales.

Ce sont ces dernières qui sont les plus élevées. Elles vont dans certaines villes jusqu'à 80 % des ressources globales ; il est vrai que ces établissements publics sont locaux et que leur haute direction est confiée au maire. Dans certaines villes, les dons et legs viennent s'ajouter aux autres ressources dans une proportion de 20 et quelquefois 30 %. Les restitutions de secours ne dépassent pas par contre 10 à 15 %. Quant aux impôts spéciaux et taxes spéciales ils ne rentrent dans ces budgets que pour une très minime part.

La Bavière jouissait d'un régime particulier.

Cette décentralisation à outrance de l'assistance, que nous avons d'ailleurs remarquée aussi en Angleterre, s'estompe maintenant avec le nouvel Empire. L'assistance étant une branche de la politique générale d'un pays, en suit tous les contours et même les détours. Les guides de l'assistance sont entre les mains du Führer.

L'assistance privée est aussi très développée. Elle est donc très riche. Il est vrai qu'aucune formalité pour recevoir des dons et legs n'est imposée aux associations de ce genre. Celles-ci collaborent étroitement avec la bienfaisance d'Etat ; de ce fait tous les domaines où elles peuvent s'exercer sont touchés. Les dons et legs sont leurs principales ressources. Munsterberg cite l'exemple de Hambourg dont les sociétés privées avaient en 1875 distribué en secours 1.258.830 marks (des marks or !) entre 53.709 miséreux, ce qui suppose un capital de 30 à 40 millions de marks. Comme dans tous pays, l'assistance est surtout confessionnelle. Parmi les œuvres catholiques, citons : Confrérie de Saint Vincent de Paul, les frères, les sœurs de la Miséricorde, les sœurs de Saint Borromée, les servantes du Christ, etc... La Mission intérieure (innere mission) est la grande œuvre protestante. Peu d'œuvre laïques. Nous assistons depuis quelque temps ,cependant, à un développement de ces dernières.

L'idée générale de l'assistance, qu'elle soit publique ou privée d'ailleurs, est toute inscrite dans la loi du 9 Avril 1824 « La Société (car c'est à elle qu'incombe cette charge, ce devoir), n'est tenue de donner que ce qui est strictement indispensable pour maintenir l'homme en vie ».

Dans une autre loi, postérieure, nous lisons : « A tout Allemand qui aura besoin de secours, le district d'assistance où il se trouve devra fournir un toit, l'indispensable pour la vie, l'assistance médicale requise, et en cas de décès une sépulture convenable ».

Les Allemands ont érigé cette assistance en dogme clérical. La collectivité doit venir en aide à ceux qu'elle a piétinés. Secours mutuels légalisés. Mais les ordres sont formels : il faut faire vivre.

Dans notre conception française d'assistance, en plus de cette nécessité, nous recommandons particulièrement le travail et la religion. Nous n'entretenez pas seulement le physique, nous guérissons le moral. Et c'est en cela que l'assistance privée a souvent un rendement supérieur à celui de l'assistance publique. D'ailleurs, cette supériorité n'est plus à prouver : l'Etat manque d'enthousiasme dans la charité, de permanence dans la délicatesse et le tact, qui sont la monnaie courante dans les établissements d'utilité publique. « Pour le visiteur miséricordieux, la route se présente droite, bordée de maisons familières où la misère humaine revêt des visages connus ; mais il doit encore s'enfoncer dans des chemins perdus : là de curieuses découvertes retiennent son attention. Loin

des pouvoirs publics, dégagé de toute entrave, il exerce une action vivifiante dans des régions peu battues : c'est la forêt vierge de la bienfaisance ». Cette agréable citation montre que l'un des caractères les plus en relief de l'assistance privée, et celui par lequel elle affirme une fois encore sa supériorité, c'est la visite du bienfaiteur chez le nécessiteux. Celui-ci ne va pas au devant du secours, c'est le secours, l'aide qui va au devant de lui : l'humilité est sauvegardée. Le cœur est noble. L'Etat a des raisons politiques, mais n'a pas le cœur.

Et c'est en Belgique qu'on en voit une illustration frappante : Jusqu'en 1921, rien dans la jurisprudence ni dans la législation n'apportait à l'assistance privée la sécurité, la sérénité. « Elle bâtissait sur le sable ». Le législateur ne considérait pas les œuvres, ne les connaissait pas. Cependant, par l'effort ardent et persévérant de la charité privée, l'Etat était quelque peu soulagé d'un de ses devoirs primordiaux, mais son ingratitude était évidente : il la méconnaissait.

En effet — et ce n'est qu'en Belgique que l'on trouvait pareil état de choses — l'assistance privée, juridiquement n'existait pas, il n'y avait que des établissements d'Etat.

CHAPITRE I

QU'APPELLE-T-ON ASSOCIATION PRIVÉE DE BIENFAISANCE ?

S. I) par rapport à un établissement public de bienfaisance.
Distinction - critère.

S. II) par rapport aux autres associations privées.

SECTION I

DISTINCTION ENTRE UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE BIENFAISANCE ET UN ÉTABLISSEMENT PRIVÉ DE BIENFAISANCE

Avant de se poser le problème délicat de leur nouvelle capacité, il importe de savoir ce que l'on entend par associations privées de bienfaisance.

Une question très importante se pose donc dès maintenant, c'est celle de la distinction entre les établissements publics de bienfaisance, qui sont l'administration même, et au moyen desquels se manifeste l'assistance publique, et les établissements privés de bienfaisance qui sont aux mains des particuliers et au moyen desquels se manifeste l'assistance privée.

Il est bien certain que nous ne nous occupons, dans ce chapitre, que des associations de bienfaisance reconnues d'utilité publique. D'après le régime de la loi de 1901, il y a lieu de diviser les associations en trois catégories : les associations non déclarées, les associations déclarées, les associations reconnues d'utilité publique. Ce sont entre ces dernières et les établissements publics, qu'il importe d'établir la distinction.

Le problème se ramène à celui de la distinction entre le service public et l'entreprise privée d'intérêt général.

Nous pouvons définir le service public : une entreprise assumée par une organisation publique en vue de subvenir à des besoins collectifs. Les gouvernants en ont la haute direction, puisqu'ils sont à la tête de l'organisation publique. L'établissement public de bienfaisance, étant un service public personnalisé, fait dès lors partie intégrante de l'administration. C'est l'administration même. Il jouit de la puissance publique

et de toutes ses prérogatives. D'autre part, le personnel qui le compose est fonctionnarisé. Son régime juridique, dès lors, sera celui de l'administration : les Tribunaux administratifs — en principe — seront seuls compétents pour juger les procès qui les concernent.

L'association privée de bienfaisance est, par contre, une entreprise strictement privée. L'initiative de sa création revient à de simples particuliers ; c'est avec leur argent que ses membres viennent au secours des pauvres, des malades, des vieillards impotents. Mais étant donné le but que ces associations, établissements d'utilité publique poursuivent, but exclusivement d'intérêt général, il est facile de comprendre que l'Etat puisse les contrôler. Ces établissements remplissent une fonction qui touche de si près à l'obligation de l'Etat, qu'il est du devoir de ce dernier d'exercer sur eux un contrôle serré. Mais, toutefois, ils demeurent des organismes privés ; par conséquent, compétence des tribunaux judiciaires, le personnel n'est pas fonctionnaire, etc...

Telles sont, d'une manière générale, les grandes lignes qui différencient l'établissement public de bienfaisance et les établissements d'utilité publique de bienfaisance. Il est donc important, pratiquement, et intéressant, théoriquement, d'établir la distinction entre ces deux établissements.

Le service public est comme l'établissement privé une entreprise ; il en a les mêmes éléments constitutifs : une idée dominante, une idée maîtresse, intérêt général, intérêt collectif — ici nous sommes obligés de faire une légère remarque : il arrive souvent que les entreprises privées n'aient pas strictement en vue le bienfait public, qu'elles ne poursuivent pas uniquement des buts désintéressés. Le désir du gain, cet « appât inexorable », n'est pas toujours écarté. Ce n'est d'ailleurs pas un épouvantail qu'il faut abattre. Il se peut cependant qu'un philanthrope — et il n'est pas rare d'en constater le fait — établisse une industrie, un commerce, sans souci lucratif, dans la seule pensée de faire du bien autour de lui. Les meilleurs services d'ailleurs sont ceux qui, tout en correspondant à une nécessité sociale, rapportent à ceux qui le dirigent des pécules intéressants ; même lorsque c'est l'Etat qui a la charge de cette entreprise ; ainsi nous voyons un service public indispensable à une société organisée : la justice, avec tous les accessoires qu'elle nécessite, enregistrement, timbre, etc... rapporter vingt à vingt-cinq millions de francs au Trésor.

L'idée maîtresse est un des éléments, la présence d'un chef

de service, d'un personnel, d'un matériel et de procédés techniques et juridiques spéciaux forment les autres : tels sont les éléments primordiaux que l'on rencontre dans un service public, comme dans une entreprise privée .

M. Rivero, dans la thèse qu'il soutint à Toulouse en 1934, a fait ressortir un autre trait aussi criard : c'est la vie intérieure et extérieure des services publics. La vie intérieure se manifeste par des notes, des circulaires, par une moralité, un état d'esprit spécial, par des habitudes ou pratiques toutes particulières.

La vie extérieure, elle, se manifeste par des relations entre les gouvernants et les services, entre les services et les autres services, entre les bureaux et les usagers. De même, nous trouvons dans les entreprises privées cette vie intérieure et extérieure ; ordres du directeur au contremaître et aux ouvriers ; relations entre les différents services et les clients ou usagers. (1)

Cependant, il ne faut pas exagérer la ressemblance entre le service public et l'entreprise privée. Nous ne déclarons pas, comme certains auteurs ont osé le faire, que le rapprochement entre eux est tellement fort qu'ils se confondent. Nous ne tomberons pas non plus, dans l'erreur de quelques juristes qui, tout en ne déniaient pas une certaine différence entre les deux espèces d'entreprises, demandent à industrialiser et commercialiser les établissements publics pour les identifier avec les entreprises privées. Le fayolisme qui prêche cette assimilation ne survit pas à une critique bien simple : l'intérêt général risquerait de pâtir d'une telle industrialisation ; le grand principe de droit administratif de la continuité du service public, par ce fait, disparaîtrait et entraînerait dans sa chute la sécurité et l'assurance du bien public. Il est nécessaire que le fonctionnaire « fonctionne », qu'aucun obstacle ne vienne interrompre son fonctionnement sans porter atteinte à l'intérêt général. Si ce principe de continuité du service public a quelque chose d'impressionnant comme dit M. Hauriou, il est une loi de la nature. Il dépend, comme disait Montesquieu, de la nature des choses.

A l'appui de ces idées générales sur les établissements publics et les établissements d'utilité publique, nous pouvons dès maintenant étudier et juger les divers critères proposés pour les distinguer.

(1) Cf. Note HAURIU — F. 1912 — 3105 — et un autre arrêt. S. 1921. 3.9.

C'est cette vie intérieure qui a fait dire à M. Hauriou : « La faute de service, c'est une faute personnelle qui s'ignore. »

Critérium du texte légal

Nous avons dit au début de cette étude que le service public est une entreprise créée par les gouvernants et soumise à leur autorité.

Les gouvernants se sont crus obligés de subvenir à l'insuffisance ou à la défaillance des initiatives privées. Le service public répond à un besoin collectif tellement grand, tellement violent, que les simples particuliers n'auraient pas assez de « force », de puissance pour y répondre ; seuls les gouvernants, voyant dans la création de ces services, une obligation de conscience, peuvent combler cette lacune des initiatives privées. Or, l'empreinte ministérielle, la preuve de l'initiative des gouvernants, s'étale au grand jour dans les textes légaux. Il faut donc, pour savoir si tel établissement est ou non un établissement public, tenir compte des dispositions, des lois ou des règlements dans la mesure, évidemment où ces dispositions, lois et règlements emploient une terminologie précise. Lorsque le législateur dispose que tel établissement est un établissement public, ou tel autre un « organisme privé », aucune difficulté n'est apparente. Mais il arrive souvent, même de nos jours, que le législateur — parce que trop pressé peut-être — perde pied et emploie un mot pour un autre ; il arrive quelque fois, par exemple, que le législateur emploie établissement public pour établissement d'utilité publique et vice versa.

Ainsi, nous ne pouvons être très sûrs de ce critère. Il ne paraît pas possible de pouvoir établir une distinction, qu'une simple étourderie des législateurs — ce qui peut arriver — mettrait à mal. Nous demandons plus de sûreté et un peu plus de science.

C'est un critérium de paresseux : il suffit de regarder les textes et voilà la distinction établie. Nous devons donc le rejeter, il ne décide, ni juridiquement, ni même matériellement, la manifestation de volonté des gouvernants.

Il est en outre possible que le législateur ne dise rien du tout ; que le législateur passe sous silence la nature de cette entreprise.

C'est dans ces hypothèses, qui arrivent souvent, où les textes ne disent rien ou à peu près rien, ou ne sont pas suffisamment clairs et précis, qu'il faudra, pour découvrir l'intention des gouvernants, qui est à la base de la distinction que nous cherchons à établir, se placer à l'origine de l'entreprise et se poser

la question de savoir qui a pris l'initiative de sa création. C'est le deuxième critérium proposé : celui de l'initiative de la création.

Critérium de l'initiative de la création

Si l'initiative de la création a été prise par les gouvernants ou par les autorités qui agissent sous leur direction, nous sommes en présence d'un établissement public ; si cette initiative a été prise par des individus, simples particuliers, nous sommes en présence d'un « organisme privé ». La jurisprudence a fait de ce critère une application célèbre, dans l'arrêt Pichot (C. E. 21-6-1912 - Tribunal des Conflits 1913 ; Revue de droit public 1913-510, S. 1916-3-43).

Voici l'espèce : Dans Paris, à Montmartre, se trouve une maison dans laquelle les vieillards peuvent se faire hospitaliser moyennant une certaine pension, très faible évidemment ; cette demeure hospitalière s'appelle « Asile National de la Providence ». Ce sont les époux Micault de la Vieuville qui en ont été les créateurs en 1804 ; ce sont donc des particuliers qui prirent l'initiative de cette création en utilisant leur fortune personnelle. En 1817, une ordonnance reconnut à cet établissement la personnalité morale, régla son organisation, son fonctionnement, son administration. La gestion financière même fut soumise à un contrôle administratif. Nous voilà en présence d'un établissement dont la première pierre fut posée par un particulier et dont l'aménagement fut fixé par une ordonnance.

En 1905, M^{me} Pichot entre à l'Asile National de la Providence. Quelques jours se passent et Mlle Pichot ne trouve pas en cet asile le repos qu'elle espérait y trouver : elle se plaint de la nourriture et émet des doutes très sérieux sur la propreté et le bon état de sa chambre. En excellente vieille fille, chose curieuse, elle ne s'entend pas avec la direction ; des disputes s'avèrent si violentes, que la direction lui signifie son congé. Adieu assez froid. M^{me} Pichot réclame des dommages et intérêts à cet établissement pour le préjudice qu'elle aurait ainsi subi.

M^{me} Pichot porte sa demande devant le juge de paix. L'asile fait soulever l'exception d'incompétence des tribunaux civils, car il se considérait comme un établissement public.

Le juge de paix se déclare incompétent ; admettant l'exception soulevée par l'asile, le Tribunal de la Seine confirme la décision du juge de paix. La Cour de cassation, dans un arrêt du 17 Février 1909 (S. 1910-I-125) considère aussi que l'asile est une entreprise publique.

Forté de ces jugements, M^{me} Pichot porte sa demande au Conseil d'Etat. Sur les conclusions de M. Léon Blum, le Conseil d'Etat décide que, malgré les interventions de l'Administration, malgré l'ordonnance de 1817, l'entreprise garde son caractère privé qu'elle tient de son origine. Et le Conseil d'Etat se déclare incompétent. Nous sommes donc en présence d'un conflit négatif que l'on défère au Tribunal des Conflits. Ce Tribunal, quasi constitutionnel, en son arrêt de 1913, reproduit le dispositif et le premier considérant de l'arrêt du Conseil d'Etat.

L'Asile National de la Providence est, dès lors, entreprise privée, puisque l'initiative de sa création a été prise par des personnes privées, par de simples particuliers (1).

Ce critérium paraît, à première vue, satisfaisant. Il semble, en effet, bien facile de se référer à la création de l'établissement. Si sa création est due à l'initiative d'un individu, nous avons en face de nous un établissement d'utilité publique. Si elle est due à l'initiative des gouvernants, ou des personnes administratives placées sous leur direction par l'application d'une loi ou d'un règlement, nous sommes en présence d'un établissement public.

Mais une critique très justifiée a été apportée à ce critère, par M. Michoud, dans son « Traité de la personnalité morale ». D'après M. Michoud, la recherche des origines dans beaucoup de cas, ne donne pas des résultats très complets : en effet, dans beaucoup de cas, pour ne pas dire dans la majorité des cas, on trouve des initiatives mêlées, combinées. C'est ce qui se passa pour les Comices agricoles, dont nous avons relevé l'arrêt, et pour les Caisses d'épargne privées. (Arrêt Caillaux, d'une part, S. 1926-3-36 — Arrêt Caisses Songeons, d'autre part, du 20 Mars 1912 — S. 1915-3-42). Il y a, dans ces deux exemples, combinaison des initiatives privées et administratives ; et ce n'est ni simple ni facile de déterminer quelle est l'initiative qui

(1) La même application de cette idée, de ce critère, a été faite par le Conseil d'Etat dans d'autres arrêts.

Voir notamment — arrêt Caisse des Ecoles du VI^e arrond. — dans lequel, du fait que la création de ces caisses a été prévue par la loi du 20 Avril 1867 — donc initiative du législateur — le Conseil d'Etat a décidé qu'il s'agissait d'un service public.

(Conseil d'Etat du 21-5-1903 — P. P. 1904-3-1 ; Sirey 1905-3-33).

Dans le même sens, un autre arrêt du Conseil d'Etat, à propos des monts-de-piété — que l'on appelle maintenant Caisse de Crédit municipale — (Affaire BRINCAT — arrêt du 20-6-1919 — S. 1924-3-43). Les monts-de-piété, malgré la qualification d'établissement d'utilité publique faite par le législateur dans la loi du 24 Juin 1851, sont par leur origine administrative, des établissements publics.

Cf. dans le même sens : arrêt CAILLAUX, 29 Avril 1922. (Sirey 1926-3-36).

a été prépondérante. Il semble donc nécessaire pour plus de sûreté de compléter les données par d'autres points de vue : Il ne faut pas s'en tenir seulement à l'examen des origines, il faut en outre recourir à l'ensemble des règles « d'organisation et de fonctionnement de l'entreprise envisagée ». Nous arrivons dès lors au critérium le plus sage et le plus rationnel puisqu'il n'est pas systématique. Cette question de la distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique est tellement complexe que le meilleur critérium est celui qui est immédiatement le moins affirmatif. Il faut considérer tous les éléments de l'établissement envisagé et d'après la vue d'ensemble on penchera vers telle ou telle opinion.

C'est ce que l'on a coutume d'appeler le critérium totalitaire. Il faut que nous fassions de suite remarquer que dans les arrêts sus-énoncés en faveur du critère de l'initiative de la création, le Conseil d'Etat, pour fixer son opinion, ne considéra pas seulement cet élément, mais examina, en outre, les règles d'organisation et de fonctionnement de cet établissement.

Il fit, en quelque sorte, un « tableau d'ensemble » des éléments (1), rangea dans un plateau de la balance les éléments

(1) Un des éléments essentiels à la distinction, pour M. HAURIU, c'est celui de savoir si les dépenses de l'établissement en question, sont couvertes intégralement par des deniers publics. S'il en est ainsi, établissement public ; si non, établissement d'utilité publique.

Nous croyons y voir un indice faible plutôt qu'un élément essentiel. Dans de nombreux cas, en effet, des entreprises, qui sont certainement des établissements publics, ne fonctionnent pas avec des deniers publics. Quid pour les bureaux de bienfaisance ? Les revenus de ces bureaux sont constitués par des deniers publics, par un pourcentage sur la taxe dite droit des pauvres. Mais aussi, et peut être surtout, par les revenus du patrimoine du bureau lui-même, par des dons et legs, des aumônes, des quêtes, des subventions. Même, en fait, la plus grande partie des ressources est constituée par les dons et legs.

Ce n'est donc pas un élément « sine qua non », mais un des éléments, un indice.

M. HAURIU en donne un autre : le juge, d'après lui, doit rechercher également si l'entreprise est de telle nature que, dans le cas où la personne morale qui en assume l'organisation disparaîtrait, elle tomberait probablement aux frais de l'Etat ou d'un autre organe administratif. Nous ne croyons pas qu'il faille rechercher la nature de l'entreprise comme un élément : ce serait résoudre la question par la question.

Rentre comme élément, évidemment, l'origine. C'est même, à notre point de vue, l'élément essentiel, le support de la question. Si l'origine est indiscutée, la nature de l'entreprise l'est également. Mais si elle ne se décèle pas très clairement, doivent intervenir tous les éléments examinés ; les ressources, l'organisation, le fonctionnement, la réglementation, et également le *but* plus ou moins nécessaire à la vie de la société.

en faveur de l'établissement public, dans l'autre plateau, ceux qui étaient en faveur de l'établissement d'utilité publique.

Il « pesa » tout l'ensemble et vit de quel côté la balance penchait : Ce critérium de l'examen d'ensemble, ce critérium totalitaire est le plus juste parce qu'il est d'une très grande souplesse, d'une très grande élasticité. C'est donc ramener le problème à une question d'espèce.

Les auteurs qui, en l'occurrence, ont fait preuve d'un esprit plus pratique que juridique, émirent une idée très intéressante et qui prend une ampleur et un intérêt particulièrement grands en matière d'assistance.

Ils prétendent que, dans l'hypothèse où le juge hésite, dans le cas où, à la suite de cet examen d'ensemble, il ne peut juridiquement prendre parti, il doit se déterminer en faveur de l'établissement d'utilité publique. L'entreprise privée représente la liberté corporative qui est de l'essence du Droit public. Telle est l'idée soutenue par M. Hauriou. M. Michoud l'a combattue car, d'après ce dernier, et à juste raison, la liberté corporative est plus grande du côté de l'établissement public, du fait de sa capacité plus large ; ce qui est vrai pour les établissements d'utilité publique en général, mais inexact depuis la loi de 1933 pour les associations privées de bienfaisance.

En effet, cette loi de 1933 donne à ces associations privées une capacité de recevoir des dons et legs aussi grande que celle des établissements publics. Donc, il y a égalité de liberté corporative. Mais, en cette matière, nous serions heureux de voir pencher le juge du côté de l'établissement d'utilité publique, car une association privée possède à nos yeux plus d'avantages que l'établissement public, et ce, pour différentes raisons d'ordre pratique. D'abord elle représente l'idée libérale qui fait notre honneur et d'autre part l'établissement public de bienfaisance, par son organisation, est obligatoirement critiqué. Nous pouvons lui adresser des reproches décisifs ; il est tenu de se conformer à des usages de paperasseries excessives, il représente tous les défauts de l'administration et entre autres : complications dans les formalités à remplir pour l'obtention des secours ; lenteurs de ce fait dans la distribution de ces secours — ce qui peut être dans certains cas une tare irréparable — ; froideur et même insensibilité dans les relations avec les assistés — il est en effet difficile d'attendre de ceux qui s'acquittent de la distribution de subsides comme d'une fonction, quelque conscience qu'ils y apportent du reste, les mêmes délicatesses, la même prévoyance, que de ceux qui y sont pous-

sés par une noble et généreuse impulsion du cœur. Nous pourrions même aller plus loin et tomber d'accord avec un très remarquable article de M. Reinart dans la Revue Politique et Parlementaire de 1913, dans lequel il reproche à ces établissements publics — particulièrement communaux — d'obéir trop souvent à des influences politiques et sectaires. La bonté ne doit pas avoir de couleur politique. Dès qu'il entre en jeu une question de générosité, d'aide aux malheureux, les opinions politiques devraient disparaître et rentrer à leur place, en deuxième zone. Or, il ressort du très bel et profond article de M. Reinart, que, parfois, certains politiciens se servent de ces œuvres comme d'un moyen politique, moyen pour servir leur « cause ».

La conclusion que tire M. Reinart, c'est que l'assistance publique n'est nécessaire que dans le cas de défaillance de l'assistance privée.

Nous adoptons, du point de vue pratique, l'idée de M. Hau-riou. Il est préférable de laisser le plus souvent possible le caractère d'établissement d'utilité publique aux associations de bienfaisance. Dans le doute, le juge devrait pencher de ce côté. Les malheureux, les indigents y gagneraient : la générosité doit, dans certain cas, triompher du droit pur.

SECTION II

DISTINCTION ENTRE L'ASSOCIATION PRIVÉE DE BIENFAISANCE ET UNE ASSOCIATION ORDINAIRE, D'APRÈS LE NOUVEAU RÉGIME DE LA LOI DU 14 JANVIER 1933

Après l'étude des distinctions d'ordre doctrinal qui séparent les établissements publics de bienfaisance, des œuvres privées similaires, il nous reste à voir si « l'établissement de bienfaisance privé » tel qu'il est défini par la loi du 14 Janvier 1933 ne vient pas compléter les trois modèles-types d'association autorisés par la loi de 1901.

En d'autres termes, peut-on dire que la loi de 1933 s'intègre dans la loi de 1901 en la complétant — et que l'établissement privé de bienfaisance nouveau type — s'intercale dans la hiérarchie des différentes formes d'association ?

A première vue, dans cet ordre d'idées, il pourrait paraître simple de ranger l'association nouvelle à mi-chemin entre l'association déclarée et l'entreprise privée bénéficiant de la déclaration d'utilité publique.

Une telle assimilation, pour apaisante qu'elle soit, ne saurait être adoptée. Elle méconnaîtrait, en effet, une des réalités les plus complexes du droit public interne moderne, à savoir : l'apparition et le développement des entreprises privées « d'intérêt général », qui se placent à mi-chemin entre les services publics d'une part, et les entreprises purement privées, d'autre part.

Il y a peu d'années, la détermination du domaine respectif des activités publiques et privées était extrêmement précise, presque classique.

La création et l'existence d'entreprises de types intermédiaires entre l'entreprise étatisée, et l'œuvre privée, rend insuffisants les cadres normaux élaborés pour les besoins de la scholastique.

Nous sommes donc bien contraints d'admettre l'existence d'une zone nouvelle, champ clos où se juxtaposent les données caractéristiques des deux domaines autrefois séparés : celui de l'Etat et celui des activités privées.

Dans ce territoire frontière des deux compétences, règne nécessairement une certaine confusion, dont peu à peu se sont dégagées des règles particulières, et ce, notamment, grâce au travail jurisprudentiel élaboré par le Conseil d'Etat, qui, dans certains arrêts rendus notamment sur le point de savoir quel était le statut « des comices agricoles, des caisses des écoles, des crédits municipaux », pour ne citer que ces exemples, a été amené à poser les bases de la réglementation distincte à laquelle sont soumises ces entreprises intermédiaires.

Il ressort de ce préliminaire, que les entreprises privées de bienfaisance obéissent à un régime juridique mitigé, par suite de la liberté de leur création et de l'ingérence de l'Etat dans l'existence intime de l'œuvre.

L'Etat ne crée pas, il n'intervient pas lors de la naissance de l'établissement de bienfaisance, mais dès que l'œuvre existe il lui donne une impulsion et surtout imprime à son activité une certaine direction.

Cette juxtaposition de la liberté à la réglementation, servira de tracé à notre plan, à savoir :

I. — L'évolution du régime juridique propre aux établissements de bienfaisance privée jusqu'à la loi de 1901.

II. — Les éléments communs et les différences de forme et de fond entre les diverses associations et l'établissement privé de bienfaisance prévu par la loi du 14 Janvier 1933.

III. — Recherche du fondement doctrinal de la distinction.

I. — *Evolution du régime juridique propre aux Etablissements de bienfaisance privée jusqu'à la loi de 1901.*

Sous l'ancien régime, des Edits de décembre 1666 et d'août 1749 subordonnaient « la création de communautés, même sous le prétexte d'hospices et d'hôpitaux », à une permission expresse donnée par lettres patentes enregistrées par les Parlements.

L'Edit de 1666 relève l'état anarchique qui préside à la gestion de certaines communautés de bienfaisance et déclare même « qu'aucunes se sont vues réduites à la nécessité d'abandonner leurs maisons à la poursuite de leurs créanciers, au grand scandale de l'Eglise et au préjudice des personnes qui étaient entrées dans lesdites communautés. »

L'Edit de 1749 subordonne la délivrance des lettres patentes à une information préalable et précise de l'objet et de l'utilité du futur établissement.

Ces premiers symptômes de l'intervention de l'Etat à l'époque du pouvoir royal, vont aboutir, sous la Révolution, à l'établissement d'un véritable monopole de l'Assistance, au profit du seul Etat.

Tout d'abord, la Convention affirme que l'obligation de secourir les malheureux constitue une dette nationale.

Puis, la loi du 24 Vendémiaire an II établit une amende se montant à la valeur de deux journées de travail pour tout citoyen convaincu d'avoir fait l'aumône à un mendiant.

Cette mesure devait d'ailleurs être abrogée en l'an III.

Sous l'Empire, dans un avis du 17 Janvier 1806, le Conseil d'Etat estime que les vieux édits royaux précités, continuent à s'appliquer à la fondation des établissements de charité et de bienfaisance par des sociétés libres et réunissant dans un établissement des femmes en couches, des malades, des orphelins, des vieillards et des pauvres.

On relève, dans l'avis, une phrase bien caractéristique des préoccupations gouvernementales, dont nous retrouverons depuis cette époque de nombreuses manifestations ; en l'espèce, la crainte que les hospices reçoivent une direction, ou participent d'un système susceptible de croiser ou de contrarier les vues du gouvernement.

Cette interprétation nouvelle va d'ailleurs trouver, peu de temps après, des cas d'application. C'est ainsi, qu'en 1832, le gouvernement refuse à la baronne de Feuchères l'autorisation nécessaire pour fonder dans le château de Saint-Ouen un établissement de bienfaisance en faveur des descendants des anciens officiers et des soldats de la Vendée, étant donné,

relève-t-on dans les motifs de l'ordonnance, « que la destination donnée à l'établissement dont il s'agit aurait pour effet d'entretenir des semences de discorde civile, de réveiller et de perpétuer de dangereux souvenirs qu'il est de l'intérêt de l'Etat de chercher à éteindre. »

Toutefois, il importe de relever que cet avis du Conseil d'Etat a été fort peu suivi dans la pratique. Les tribunaux judiciaires ont à maintes reprises admis que des entreprises privées charitables, destinées à hospitaliser des femmes, des enfants ou des vieillards pouvaient être ouvertes sans la moindre autorisation.

Et d'ailleurs, le Conseil d'Etat lui-même, revenant sur son opinion primitive dans un nouvel avis du 14 Juillet 1892, fortement imprégné de la tendance qui, à cette époque, militait en faveur de la liberté des associations, proclame le principe de la liberté des établissements de bienfaisance.

Cette évolution va, finalement, aboutir avec la loi de 1901 au régime de l'entière liberté. L'établissement privé de bienfaisance est sous l'empire de cette nouvelle loi, assimilé en tout point à une association.

L'objet de notre second paragraphe, sera précisément d'étudier si cette assimilation pure et simple de l'association de bienfaisance à une association ordinaire, n'était pas contraire au but spécial poursuivi par ces associations, but dont la réalisation ne permet pas à l'Etat de conserver l'attitude passive qu'il observe devant une quelconque association de pêcheurs à la ligne.

II. — *Les éléments communs et les différences de forme et de fond entre les Associations soumises au régime de la loi de 1901 et l'établissement privé de bienfaisance prévu par la loi du 14 Janvier 1933.*

A la suite de la promulgation de la loi de 1901, le législateur n'a pas tardé à constater les inconvénients graves provoqués par le régime de complète liberté accordé aux associations de bienfaisance, quel que soit leur objet, quelle que soit leur modalité.

Dans des cas déterminés, la distinction entre l'association ordinaire pleinement libre et l'association de bienfaisance est extrêmement facile à étudier, puisqu'elle résulte d'une loi ayant pour objet de soustraire telle forme caractéristique d'association de bienfaisance au régime du droit commun.

C'est ainsi, qu'en vertu de textes anciens, mais toujours applicables, en dépit de la loi de 1901, la création des asiles privés d'aliénés (loi du 30 Juin 1838), la création de crèches (décret du 2 Mai 1897) sont subordonnées à une autorisation préalable.

Pendant la grande guerre, le jaillissement souvent intempestif d'œuvres innombrables, a nécessité la loi du 30 Mai 1916, qui subordonne la création d'une œuvre privée à une autorisation préalable.

Cette suppression totale de la liberté, justifiée par l'état de guerre, n'était que passagère.

Mais il est curieux de constater, que, dès la fin des hostilités, le législateur en présence de ces deux systèmes diamétralement opposés qui sont :

1) La mainmise de l'Etat sur les œuvres privées ;

2) Le régime de la liberté totale, recherche un moyen terme susceptible de justifier le contrôle de l'Etat, sans engager cependant sa responsabilité, tout en sauvegardant, en même temps, la liberté d'association.

Cette tendance se manifeste dès 1919, au moyen du système de la déclaration obligatoire, auquel sont soumis les sanatoria anti-tuberculeux.

Cette expérience marque le premier pas de la coopération par voie de collaboration entre l'Etat et les particuliers dans le but de soulager les misères humaines.

C'est ce procédé qui, avec une portée générale, cette fois, va être adopté comme régime nouveau de la majorité des œuvres de bienfaisance, grâce à la loi du 14 Janvier 1933.

Si nous confrontons ces deux textes législatifs, loi du 1^{er} Juillet 1901 et loi du 14 Janvier 1933, un point fondamental apparaît immédiatement, c'est le maintien du grand principe de liberté dans la création de l'association.

Ce point commun étant établi, est-ce à dire que la loi de 1933, laisse, aux créateurs d'établissements de bienfaisance, un choix pour décider si l'association ainsi créée, vivra suivant les règles de droit commun, ou se conformera aux prescriptions de la nouvelle loi, afin d'en recevoir les avantages ?

En d'autres termes, l'extension considérable de capacité prévue par ce nouveau texte législatif, mais qui s'accompagne d'une ingérence très nette de l'Etat dans la vie de l'œuvre, peut-elle être considérée comme un bénéfice facultatif... que les associations peuvent décliner en continuant à se placer dans le domaine de la loi de 1901, c'est-à-dire, sauf le cas de la

déclaration d'utilité publique, ne bénéficier que d'une capacité plus restreinte, mais jointe, par contre, à une liberté entière ?

La question étant ainsi posée, il faut immédiatement constater que le choix entre les deux régimes n'est pas possible, du moins pour la grande majorité des associations visées aux articles 1^{er} et 24 de la loi de 1933.

Toutes les œuvres de bienfaisance actuellement existantes qui réunissent les conditions exigées par la loi, ce dont nous parlerons ultérieurement, doivent, bon gré, mal gré, bénéficier de l'extension de capacité introduite par le nouveau régime, mais sont soumises par contre à la stricte réglementation qui l'accompagne.

La précaution prise par la loi de rendre obligatoire... le bénéfice accordé par elle, a été l'objet de nombreuses observations lors de la discussion des articles, et paraît de nature à justifier la suspicion de nombreux dirigeants d'établissements de bienfaisance déclarés, placés désormais dans l'alternative suivante : ou se plier à la règle nouvelle, avec la paperasserie qui en résultera ou se dissoudre.

Les associations de bienfaisance de quelque importance doivent donc, à l'heure actuelle, se plier à avoir une existence quasi officielle, à moins de ne vivre plus que chichement avec l'infime personnalité des associations non déclarées.

On peut regretter que le législateur, dans son légitime souci de coordonner les initiatives privées, n'ait pas maintenu pour les associations la possibilité d'opter pour le régime traditionnel, avec son couronnement, c'est-à-dire la déclaration d'utilité publique.

Il est à craindre que, placés dans l'alternative actuelle « ou n'être rien » ou « être tout moyennant la perte de la liberté de gestion », nombre de gens de bien, de fondateurs éventuels, ne renoncent à leur projet d'organiser la charité.

En ce qui concerne les formes adoptées pour la création d'associations de bienfaisance « nouveau type », le système traditionnel de la « déclaration », tel qu'il avait été adopté par la loi de 1901 est maintenu.

Mais la « déclaration » exigée par l'article 2 de la loi du 14 Janvier 1933 est plus précise, plus complète, et sanctionnée plus impérativement que celle que nous relevons à l'article 5 de la loi sur le contrat d'association.

Aux termes des nouvelles dispositions légales (article 2), les établissements énumérés aux articles 1^{er} et 24^e, doivent faire

une déclaration à la Mairie vingt jours avant l'ouverture de l'association, ou le point de départ des opérations qu'ils entreprennent.

Cette première dérogation au droit commun est rendue nécessaire par l'enquête administrative qui va en être l'aboutissant.

Cette déclaration doit s'accompagner d'un certain nombre d'indications obligatoires : elle doit mentionner, notamment, le siège de l'œuvre, ses moyens d'existence, les conditions d'hygiène des locaux, les personnes chargées de la direction. En outre, si l'établissement reçoit des enfants mineurs, la déclaration doit indiquer dans quelles conditions les mineurs recevront l'enseignement professionnel.

Toutes les modifications apportées au régime existant lors de l'ouverture doivent aussi faire l'objet d'une déclaration.

Rappelons enfin que les personnes, plaçant un mineur dans un de ces établissements doivent, de leur côté, effectuer à la mairie de chaque commune où le mineur est placé, une déclaration de placement.

Ces différentes obligations sont d'ailleurs sanctionnées par des pénalités, dont l'une, « la fermeture de l'établissement », nous rappelle, au moins par ses effets, l'ancienne dissolution par voie administrative, dont un texte législatif récent vient de consacrer la résurrection.

L'association de bienfaisance naît librement, puis, toute son existence s'écoule sous la puissance de l'Etat mais pour revenir, lors de sa disparition, au régime de droit commun qui a présidé à sa création. C'est ainsi que sa dissolution, notamment, ne peut être prononcée que par les tribunaux judiciaires.

Si nous recherchons maintenant quels sont les établissements de bienfaisance soumis aux prescriptions de la nouvelle loi, et qui, de ce fait, échappent à la minute même de leur création au régime traditionnel, pour vivre sous le régime juridique mitigé « des entreprises privées d'intérêt général », il nous suffit de nous reporter aux articles 1^{er} et 24^e de la loi du 14 Janvier 1933, dont le rôle est précisément de délimiter la portée d'application des mesures nouvelles.

L'article 1^{er} vise d'abord les établissements de bienfaisance créés par les particuliers ou des associations soit laïques, soit religieuses, en vue d'hospitaliser des enfants mineurs, des indigents valides, des malades, des infirmes, ou des vieillards, à condition que l'établissement hospitalise normalement au moins dix assistés.

En second lieu (article 24) la loi concerne les particuliers ou les associations qui, sans posséder d'établissement proprement dit, s'occupent du placement des mineurs dans des établissements industriels ou dans des familles où ils reçoivent logement et nourriture.

On voit donc que la loi du 14 Janvier ne s'applique pas à tous les établissements de bienfaisance privée, puisque l'énumération qui précède a un caractère limitatif (1).

Toutes les petites associations, qui, soit à raison de leur rôle, soit à raison de leur but, échappent au nouveau régime, sont donc maintenues sous le régime libéral de la loi du 1^{er} Juillet 1901 et ne se différencient nullement des types ordinaires d'association, tels que le cadre en est donné par cette loi.

Il résulte de ces développements, que la distinction entre l'association nouveau type, et l'association ordinaire ne repose pas sur une différence de source, de nature.

En effet, les dispositions nouvelles ne modifient pas les données fondamentales de la liberté d'association, caractérisées par la libre naissance, et la dissolution judiciaire.

Nous sommes donc bien forcés d'admettre que la distinction a trait non pas à la création, mais à la gestion de l'entreprise, lors de son existence.

Par ailleurs, il résulte des articles 1 et 24 de la loi nouvelle que ce n'est point tant le caractère même de l'œuvre qui a nécessité un régime différent, mais bien plutôt son importance, et son extension, reliées au but poursuivi par l'établissement.

Si, abandonnant le domaine de la distinction doctrinale qui permet de différencier à la base l'établissement de bienfaisance de l'association ordinaire, nous nous reportons aux différences extérieures qui en sont la conséquence, nous voyons immédiatement que les règles propres à l'association de bienfaisance nouveau régime, justifient son classement parmi les entreprises privées d'intérêt général.

Les modalités de ce régime juridique spécial, se caractérisent par l'apport général, massif, aux associations de bienfaisance, de la capacité autrefois individuellement accordée à l'aide de la déclaration d'utilité publique.

Cette extension de la personnalité des associations aboutit à une intervention extrêmement poussée de l'Etat au moyen :

a) Du contrôle administratif préventif sous forme de réglementation préalable.

(1) Se reporter pour plus de détails, *infra* p. 55 et ss.

b) D'un contrôle répressif sous l'aspect de sanctions prises par un nouvel organisme « Le Conseil départemental de l'assistance publique et privée ». (Voir sur tous ces points, infra-chapitre IV § D).

A ces moyens directs, officiels et avoués de contrôle, s'ajoute une tutelle occulte réalisée par les personnes morales de droit public grâce à l'assistance financière.

Le vote de subventions, l'affectation gratuite de biens domaniaux à l'établissement de bienfaisance, n'établissent pas seulement, ainsi que l'a dégagé M. Hauriou, un contact plus étroit entre les activités privées et les services publics, mais aussi, un affaiblissement très net de la liberté de l'établissement, par suite du contrôle de la personne morale qui subventionne.

L'œuvre bénéficiaire de semblables avantages pécuniaires est, dès ce moment, emprisonnée dans la maille subtile des chaînes dorées...; son destin, désormais, n'est plus entièrement entre ses mains.

III. — *Recherche du fondement doctrinal de la distinction.*

Cette étude demeurerait par trop incomplète si nous nous contentions d'établir la portée de la distinction, ses conséquences, sans en rechercher les causes profondes.

Le droit se crée, vit et évolue dans un milieu social et politique, dont la pression le moule ou le déforme, et dont, en tout cas, il nous semble opportun de relever les manifestations en ce qui concerne les établissements de bienfaisance.

A cet égard, il est curieux de relever l'état d'esprit dont a été animé le législateur en présence des œuvres privées à caractère social.

Remarquons immédiatement que cette mentalité est composée le plus souvent de nuances, de considérations diverses et, quelquefois, un peu contradictoires.

C'est ainsi que l'on rencontre, tout d'abord, un regret très net de l'absence d'un monopole au profit de l'Etat, tel que l'ébauche en avait été campée par la Convention.

Cette considération se traduit souvent, dans le cadre de l'administration, par une sorte d'hostilité plus ou moins latente à l'encontre des activités privées.

Si l'on exclut cette tendance qu'ont les personnes morales de droit public, à considérer les services dont elles assument la charge comme représentant la perfection, on se trouve en présence d'une préoccupation d'ordre politique et gouvernemental, à n'en pas douter, bien fondée.

L'expérience a montré parfois, que le législateur avait de justes raisons de craindre que, sous l'apparence anodine d'une œuvre de bienfaisance, ne se dissimule une entreprise d'une toute autre portée.

Ceci, soit que l'œuvre, sous le couvert de la charité, ne se livre à une exploitation des indigents, des personnes en quête d'emploi, et plus spécialement du travail des enfants.

Soit, encore, que l'entreprise, à côté de réalisations purement charitables, ne se livre à une propagande d'autant plus efficace, concernant des buts purement politiques.

Soit, enfin, en admettant la bonne foi totale des créateurs d'œuvres, qu'elle n'aboutisse, finalement, par suite de leur inexpérience, qu'à un gaspillage d'argent et de bonnes volontés.

Ces craintes délimitent bien la place de l'œuvre d'assistance sur le plan social, elles démontrent la vanité d'un régime intégralement libéral.

Il est, certes, très beau de proclamer la liberté complète des associations, mais il apparaît immédiatement que ce grand principe exige des corrections, nécessitées par le but poursuivi par les œuvres.

Quel que soit l'attachement que l'on éprouve pour le libéralisme, il est nécessaire de constater qu'une association de bienfaisance ne peut être assimilée dans la réalité, sinon dans le principe, à une pacifique association de philatélistes à la recherche de vignettes rares.

La bienfaisance est, qu'on le veuille ou non, un domaine où les activités publiques et privées agissent parallèlement.

La coopération de l'Etat et des particuliers, à raison du but similaire qu'ils poursuivent, explique et justifie la nécessaire distinction entre l'établissement de bienfaisance et l'association ordinaire.

Certes, cette différence n'est encore qu'une esquisse, la netteté des textes qui s'appliquent à la matière, s'adapte mal à la position intermédiaire occupée par l'œuvre de bienfaisance, à savoir, la libre recherche de ce besoin d'intérêt général, qu'est le soulagement de la misère.

CHAPITRE II

HISTORIQUE DE LA LOI DE 1933

Il nous paraît intéressant d'exposer comment le législateur, au bout de nombreuses années, après maints incidents qui se transformèrent quelquefois en scandales, finit, non sans que quelques projets aient été déposés, puis oubliés sur le bureau de la Chambre, par voter cette fameuse loi qui fait l'objet de notre étude.

Déjà depuis plus d'un demi-siècle il était question d'apporter au régime des établissements de bienfaisance des modifications plus ou moins profondes, modifications qui apparaissaient à tous des plus utiles.

D'ailleurs, depuis longtemps, on sentait la nécessité de régler le contrôle et la surveillance des établissements de bienfaisance privés, mais ce n'est que la loi de 1933 qui enfin est venue apporter un terme à cette dangereuse liberté d'action des entreprises privées dans ce domaine moral, liberté qui, aux mains de personnes sans scrupule, devenait un instrument éminemment dangereux.

En 1880, à la suite d'un différend survenu entre un établissement privé et l'Administration (le directeur de l'établissement privé s'étant refusé à laisser pénétrer dans les lieux un inspecteur général de l'assistance publique qui exécutait sa mission), à la suite également de nombreux abus signalés, tels que l'exploitation par des industriels sans scrupule, de la main-d'œuvre enfantine sous le couvert de la charité, M. Fallières, alors Sous-Secrétaire d'Etat, prescrivit une enquête, à la suite de laquelle un rapport sur la protection de l'enfance fut déposé au Sénat le 25 Juillet 1882 par Théophile Roussel.

«...Quant aux établissements privés, industriels ou autres, congréganistes ou laïques, qui semblent fuir le grand jour et se dérobent à tout contrôle, le nombre n'est que trop grand de ceux auxquels peut s'appliquer l'appréciation faite en ces termes dans l'enquête : « Dans tous ces orphelinats, disait l'inspecteur des enfants assistés de l'un des grands départements de l'Ouest, il existe une sorte d'école primaire qui laisse beaucoup à désirer. » Dans tous on cherche la plus grande somme possible de production, de façon à augmenter, dans la plus large mesure, celle des bénéfices. L'intérêt des mineurs

est absolument sacrifié. Le calcul domine tout ; en un mot, c'est une exploitation aveugle et complète de tous ces malheureux enfants. »

Telle fut la conclusion la plus nette à laquelle aboutit, après une longue et consciencieuse étude, l'enquête menée en 1881 et 1882 par la commission sénatoriale sur les orphelinats et autres établissements de charité consacrés à l'enfance.

Les résultats de cette enquête semblaient devoir nécessiter une prompte intervention du législateur.

Cependant près de dix années s'écoulèrent sans qu'il ne fut fait allusion à rien. Ce n'est qu'en 1892 que le Conseil supérieur de l'Assistance publique, à la suite d'un avis du Conseil d'Etat qui refusait au Gouvernement le droit de police et de contrôle sur les établissements privés fondés par des associations comprenant moins de vingt membres, parut vouloir se saisir de la question.

Mais ce n'est que quatre ans plus tard, soit en 1896, qu'il étudia et discuta deux projets, l'un de M. Thulie et l'autre de M. Crisenoy. Adoptant les conclusions de ce dernier, il les transmit au Conseil d'Etat afin qu'elles puissent servir de base à un projet de loi.

Ces projets seraient vraisemblablement restés encore longtemps dans les cartons de la Chambre sans des incidents qui les en firent brusquement sortir.

Ces graves incidents allaient peut-être précipiter l'avènement de la loi. Parmi ceux-ci, les plus sérieux sont ceux des maisons de refuge, notamment la maison du Bon-Pasteur à Nancy. Voici, en quelques mots, ce que fut l'affaire du Bon-Pasteur de Nancy.

Une ancienne pensionnaire de cet établissement de bienfaisance, M^{me} Lecoanet, se plaignait d'avoir contracté une myopie provoquée par des travaux qu'elle avait été contrainte d'exécuter durant les nombreuses années qu'elle avait passées au couvent du Bon-Pasteur. Elle demandait 20.000 francs de dommages et intérêts.

Pendant tout ce procès qui alla jusqu'à la Cour, l'Institution du Bon-Pasteur, avec son système, ses méthodes, allait subir de violentes attaques.

Profitant du litige ainsi soumis aux magistrats, les adversaires des établissements religieux allaient transformer ce qui n'aurait dû être qu'un fait divers, en un véritable épisode de la lutte religieuse. Sans vouloir entrer dans les détails du procès et sans vouloir faire une critique des arguments qu'on y

a fait valoir et de la décision qui a frappé l'établissement, notons cependant qu'on a reproché aux sœurs du Bon-Pasteur de Nancy, le mauvais état des locaux, le fait qu'elles sequestraient leurs pensionnaires, les retenant de force et les séparant de leur famille en les soumettant à un travail prolongé et ardu.

Toujours est-il que les sœurs furent condamnées à payer 10.000 francs à la demanderesse (1).

A la suite de ces différents incidents, un projet de loi était déposé le 9 Juin 1900 et le 17 Mai 1901 et M. Bienvenu-Martin rédigeait un rapport au nom de la Commission d'Assurance et de Prévoyance Sociales.

Cependant, profitant de ce que la loi de 1901 sur les associations était en préparation, le Conseil Supérieur de l'Assistance Publique était saisi d'un projet de vœu tendant à reconnaître aux œuvres de bienfaisance une capacité civile étendue. Ce vœu fut adopté à l'unanimité. Mais le Conseil supérieur n'en avait connu qu'à la session de Juin 1901, alors que la loi de 1901 était sur le point d'être votée, trop tard de l'avis du Conseil supérieur pour remettre en question un projet déjà adopté par la Chambre et qui allait passer devant le Sénat pour en recevoir la sanction. Voici le texte de ce projet de vœu qui devait malheureusement encore rester lettre morte :

CONSEIL SUPERIEUR DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE

Le Conseil Supérieur de l'Assistance Publique;

considérant que les œuvres de bienfaisance privées, en venant au secours des indigents, facilitent la tâche de l'Assistance Publique et allègent les charges des contribuables ;

qu'il y a une étroite solidarité entre les efforts de la charité privée et l'action de l'Assistance Publique pour soulager les misères humaines ;

que dès lors il convient de faire disparaître les obstacles qui peuvent entraver l'essor ou gêner le fonctionnement des œuvres ayant un but charitable, tels que maisons d'assistance par le travail, asiles de nuit, dispensaires, hospices, hôpitaux, crèches, restaurants et fourneaux économiques, etc..;

que, tout en organisant la surveillance des établissements qui recueillent des vieillards et des mineurs, il y aurait lieu d'appliquer aux associations, dont la mission est exclusivement

(1) L'affaire du Bon-Pasteur de Nancy — Henri JOLY — La Réforme Sociale, 1903. P. 917.

charitable, un régime libéral analogue à celui qui a été institué pour les sociétés de secours mutuels par la loi du 1^{er} Avril 1898 ;

Emet le vœu :

que l'Article 291 du Code pénal soit déclaré non applicable aux œuvres de bienfaisance privées ;

que celles-ci puissent se fonder librement, en vertu d'une déclaration rendue publique et sous la réserve des droits de surveillance du Gouvernement ;

que les règles tracées par la loi du 1^{er} Avril 1898 sur les sociétés de secours mutuels, en ce qui concerne l'obtention et la jouissance de la personnalité civile, leur soient appliquées. (Publication du Conseil Supérieur, fascicule 8).

La réforme si attendue ne devait donc pas encore voir le jour. Le projet n'était même pas discuté. Cependant, à la suite d'une interpellation de M. Jules-Louis Breton, il fut repris le 21 Octobre 1902 par M. Emiles Combes et M. Bienvenu-Martin déposa son second rapport le 1^{er} Avril 1903. Puis ce fut, à nouveau, le silence et il faut attendre le milieu de l'année 1905 pour que, à la suite de violents débats, la Chambre vote un ordre du jour dont le texte révèle une énergique volonté d'aboutir qui contraste avec le silence prolongé du législateur en la matière, durant les années qui ont précédé ces débats. Il nous a paru intéressant de le reproduire : « La Chambre, résolue à discuter dans le plus bref délai le projet de loi concernant la surveillance des établissements de bienfaisance privés, compte sur le Gouvernement pour appliquer strictement à ces établissements les lois déjà existantes sur l'enseignement, sur la protection des enfants, sur le travail et sur l'hygiène, notamment les lois des 24 juillet 1889, 2 Novembre 1892 et 12 Juin 1893, invite le Ministre de l'Intérieur à soumettre au Conseil d'Etat le règlement d'administration publique prévu par l'art. 23 de la loi du 24 Juillet 1889, et, convaincue qu'il saura faire usage des pouvoirs que lui confère la loi à l'égard de ceux de ces établissements contre lesquels la preuve d'abus aurait été faite, passe à l'ordre du jour. »

L'application de ces différents textes aurait touché l'ensemble des associations de bienfaisance ; c'était rendre obligatoire la constitution d'un pécule, soumettre à déclaration l'ouverture de tout établissement, donner à l'Etat un pouvoir permanent de vérification et permettre à l'administration d'ordonner la fermeture immédiate de l'établissement.

On comprend qu'un tel projet ait eu le don d'émouvoir la totalité de ces associations et ceux qui s'intéressaient à leur sort. Mais ce n'était-là qu'un projet qui alla rejoindre ceux déjà présentés à la Chambre.

Le 14 Janvier 1907 ce projet fut sorti de la poussière, mais sans aboutir pour cela à la discussion publique. Il fut transmis de législature en législature, faisant l'objet de nouveaux rapports qui furent déposés par M. Jules-Louis Breton les 16 Juillet 1909 et 21 Mars 1911.

Voici quelques extraits de ce dernier rapport :

« Ce projet de loi, qui avait été soigneusement examiné par trois grandes commissions parlementaires, fut de nouveau soumis à une étude complète et minutieuse. Votre commission consacra à sa discussion dix séances et apporta à son texte de nouvelles et très profondes modifications....»

«...Ce projet de loi élaboré par le Conseil d'Etat, après avis du Conseil Supérieur de l'Assistance Publique, fut déposé successivement par les ministères Waldeck-Rousseau et Emile Combes et fut examiné, modifié, puis unanimement accepté par les Commissions d'assurance et de prévoyance sociales des 7^e, 8^e et 9^e législatures....»

«....Le rapport que nous déposons sur le bureau de la Commission actuelle est le quatrième rapport parlementaire favorable relatif à ce projet, deux rapports ayant été déjà déposés par M. Bienvenu-Martin en 1901 et en 1903 et un autre par nous-mêmes en 1909, il n'est donc pas de réforme qui ait été plus étudiée, mieux mise au point, plus lentement mûrie et dont le vote puisse soulever moins de contestations. »

« On voit en tout cas par cet historique, combien ce projet de loi s'impose à l'examen rapide de la Chambre. Il n'en est certainement pas qui ait été plus étudié : déposé par deux Gouvernements successifs, adopté par tous les Ministères qui leur succédèrent, examiné et approuvé par les Commissions d'assurance et de prévoyance sociales de quatre législatures, il ne peut, sans danger pour le bon renom du Parlement, être écarté plus longtemps de l'ordre du jour de la Chambre. »

Certaines associations de bienfaisance commencèrent à s'émouvoir. De nombreuses demandes furent faites auprès de la Commission d'assistance et de prévoyance sociales. Des modifications furent apportées au texte primitif.

La discussion vint à la Chambre les 11 et 26 Juin et 11 Juillet 1912. De nouveaux amendements atténuant le texte furent

proposés et adoptés lors de la discussion. Mais ce texte restait cependant inapplicable. Faisant ressortir un état de suspicion continu à l'égard des établissements privés, il attribuait au Préfet le droit de fermer les établissements, sous sa seule responsabilité et par sa seule volonté et ce dans le délai qu'il fixerait lui-même et dans les conditions qu'il lui appartiendrait de déterminer.

Ce projet fut transmis au Sénat. M. Ferdinand Dreyfus en fut le rapporteur. Le 3 Février 1914, un rapport fut déposé qui amendait le texte primitif en l'atténuant. La discussion eut lieu aux séances des 6 et 10 Mars 1914 et fut interrompue par l'ouverture des hostilités.

Ce n'est qu'en 1922 que l'on songea à reprendre la discussion du projet. Le 9 Novembre, un rapport qui faisait suite à celui de 1914 de M. Dreyfus, fut déposé par M. Merlin. Le Sénat fut saisi le 15 Novembre 1923 mais, à peine ouverte, la discussion était suspendue à nouveau pour n'être reprise que le 30 Janvier 1925 à la suite de nouveaux dépôts de rapports de M. Merlin en date des 26 Février et 24 Décembre 1924. Le 24 Décembre 1925, le Sénat votait un texte modifiant le projet adopté en 1922 par la Chambre.

Tout était à recommencer. M. Lefas fut chargé de préparer un rapport qu'il déposa le 8 Mars 1928 (1).

Après avoir déclaré que les établissements de bienfaisance privés « sont les auxiliaires indispensables pour le soulagement des nombreuses misères ou tares morales ou physiques, qui affligent l'humanité », M. Lefas cite les paroles prononcées par M. Chauveau, Président de la Commission Sénatoriale, le 15 Novembre 1913 : « L'horizon s'est singulièrement élargi. Un sentiment profond des très grands services rendus par la bienfaisance privée, des immenses besoins à satisfaire, et aussi la vision du plus grand bien social à réaliser, ont fait pénétrer peu à peu dans les esprits les plus divers d'origine, dans le cadre, certes, des nécessités gouvernementales, en même temps qu'un grand souci de justice, une large inspiration libérale et généreuse, qui est vraiment la marque de ce grand projet. »

«...C'est la première fois qu'une loi parle de la bienfaisance privée. Cette loi constitue son état civil, le premier chapitre

(1) Rapport fait au nom de la Commission d'assurance et de prévoyance sociales, chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des Députés, adopté avec modifications par le Sénat, relatif à la surveillance des établissements de bienfaisance privés par M. LEFAS, Député.

(J. O. Chambre — Documents — 1928. I. p. 960).

de sa Charte..., vous mesurez, Messieurs, l'importance de cette incomparable formule de collaboration qui permettra de réaliser le maximum de bien social, dans la liberté reconnue nécessaire et sous un contrôle que personne ne discute plus. »

« Liberté et contrôle : la déclaration simple sans autorisation, déclaration qui ne diminue en rien « les pouvoirs permanents de vérification de l'Etat », selon le mot de M. de Mouy, « lesquels saisissent l'œuvre dès sa création ». Liberté et contrôle : le pécule-récompense, fixé sans doute par la direction de l'établissement, mais sauf avis du Conseil Départemental d'assistance publique et privée. Liberté et contrôle : le contentieux aux mains des conseils départementaux, mais sauf appel devant le Conseil Supérieur de l'Assistance Publique et sa section permanente. Liberté et contrôle aussi : l'extension de la capacité civile des œuvres, nécessaire à leur plus grand développement, mais avec le renforcement de surveillance indispensable... L'œuvre qui vous est soumise est vraiment grande et belle. Elle est digne de tous les esprits élevés, de tous les grands cœurs qui ont contribué à sa réalisation... »

« Il a été accompli une grande œuvre de concorde sociale, une œuvre de pacification... »

A la suite de ce rapport, la Chambre votait, le 16 Mars suivant et sans débat, le texte du Sénat. Cependant, elle lui faisait subir quelques légères modifications qui avaient été proposées par la Commission. Le Sénat allait-il enfin adopter ce texte purement et simplement ? La Commission de cette Assemblée proposa de nouvelles retouches... C'est alors que dans un rapport déposé le 11 Juin 1930, M. Merlin insista vivement auprès de la haute assemblée pour qu'elle adoptât sans modification le texte tel qu'il lui était présenté par la Chambre :

« En votant le texte suivant, sans aucune modification, afin d'éviter un retour à la Chambre, le Sénat — déclarait M. Merlin — aura réalisé une législation de première importance morale et humaine pour tous les deshérités de la vie : enfants abandonnés, malades, vieillards, placés dans des conditions souvent pénibles, à l'abri de la surveillance et du contrôle de l'autorité qui reste leur seul soutien : l'Etat, représenté par ses administrations et ses services. »

Dans le cas où le Sénat aurait eu l'intention d'apporter encore quelques retouches, M. Merlin lui demandait de ne le faire qu'en complétant la loi, ultérieurement, par un décret ou à la rigueur, par un projet de loi spécial.

C'est ainsi que la loi revenait devant le Sénat le 28 Décembre 1932. M. Merlin insistait à nouveau :

«...Mais si l'amendement ou des modifications étaient introduits, le texte devrait nécessairement retourner devant la Chambre des Députés. Or, les lenteurs du va-et-vient qui se produit entre les deux assemblées m'autorisent à dire qu'il s'écoulerait probablement des mois ou des années avant d'aboutir à un texte définitif.

« C'est pourquoi, avec l'approbation de Monsieur le Ministre de la Santé Publique... et avec l'acquiescement de notre honorable collègue, M. François Saint-Maur, nous avons pensé qu'il était préférable de demander au Sénat de voter, sans retouche aucune, l'ensemble du projet de loi. »

«Le vote de cette loi, impatiemment attendue dans bien des milieux et principalement au Conseil Supérieur de l'Assistance Publique qui nous manifestait il y a peu de temps ses appréhensions à cet égard, comblera une lacune incompréhensible dans une législation moderne qui se flatte d'être toujours à l'avant-garde de la justice et du progrès social. Les orphelins, les personnes abandonnées, les malades soignés dans des établissements particuliers, non soumis au contrôle, ne seront plus délaissés ; ils rentreront vraiment dans la grande famille humaine.... »

M. François Saint-Maur, qui avait eu l'intention de faire apporter des modifications à la loi telle qu'elle avait été votée par la Chambre des Députés, retirait lui-même son amendement, sur l'assurance qui lui fut donnée par M. Merlin, le rapporteur, et par M. Danielou, Ministre de la Santé Publique, que le contrôle « loin d'être tracassier, conserverait la forme d'une collaboration bienfaisante, de confiance réciproque entre la bienfaisance privée et les représentants de l'Etat. »

« ...Voilà pourquoi, soutient M. François Saint-Maur, j'avais déposé cet amendement qui, comme l'a indiqué M. Fernand Merlin, avait été accepté par la Commission. Il me demande aujourd'hui de ne pas insister pour le faire voter. J'aurais bien aimé que la loi que nous allons voter attendit encore : elle aurait eu une année de sagesse de plus, mais j'ai l'impression qu'elle est déjà assez grande pour faire son entrée dans le monde. Je me contenterai de ce que voudra bien me dire Monsieur le Ministre. S'il me dit qu'un projet rectificatif spécial pourrait arranger cette petite question de détail — car ce n'est pas une très grave question et ce n'est pas là ce qui

m'inquiète le plus dans le texte — je me contenterai de l'espoir d'une remise en ordre d'une loi qui se présente sous des apparences de bienveillance mitigée, mais à laquelle il vous appartient, Monsieur le Ministre, de donner son véritable caractère de cordialité. »

Enfin la loi fut votée, elle porte la date du 14 Janvier 1933. Elle a été publiée au Journal Officiel du 15 Janvier 1933, sous le titre de « Loi relative à la surveillance des Etablissements de bienfaisance privés. »

L'art. 34 de la loi prévoyait qu'un règlement d'administration publique serait pris ultérieurement concernant son mode d'exécution : « Dans les six mois à dater de la promulgation de la présente loi, un règlement d'administration publique, rendu après avis du Conseil Supérieur de l'Assistance Publique, déterminera les mesures nécessaires à son exécution, notamment les chiffres minima pour le pécule et le trousseau, et les modifications à apporter à la composition du Conseil Départemental pour le département de la Seine. »

Le Conseil Supérieur de l'Assistance Publique, conformément à cette disposition, fut chargé de préparer un projet et d'émettre son avis. M. Aubert Lefas rédigea un important rapport et le Conseil Supérieur adopta un texte extrêmement détaillé. Ce texte, après avoir été considérablement réduit et transformé, devait devenir le décret du 16 Mars 1934.

Deux circulaires en date des 22 Mars et 15 Mai 1934, adressées aux Préfets et émanant du Ministre de la Santé Publique, sont venues interpréter quelques articles de ce décret.

Signalons enfin, qu'avant même que la loi soit entrée en vigueur, un projet rectificatif était déposé. Ce projet, en date du 5 Mai 1933, tente de faire ressortir certaines erreurs qui se seraient glissées dans la loi et, notamment, dans son titre. En effet, l'intitulé est ainsi rédigé : « Loi relative à la surveillance des établissements de bienfaisance privés », alors qu'il n'est question que des établissements qui pratiquent l'hospitalisation et encore dans certaines conditions.

CHAPITRE III

EXTENSION DE LA CAPACITÉ CIVILE DES ASSOCIATIONS PRIVÉES DE BIENFAISANCE

A la suite des vicissitudes dont il a été question plus haut, le législateur s'est enfin décidé à voter la loi de 1933.

Malheureusement la capacité des œuvres de bienfaisance, dont il est question dans les quatre derniers articles, n'allait pas se trouver accrue dans les proportions que l'on espérait. En effet, ce n'est que sous *certaines* conditions et *sous réserve* de l'approbation par décret en Conseil d'Etat que *certaines* associations de bienfaisance allaient pouvoir accepter les libéralités à elles faites.

Comme on le voit, des restrictions sérieuses furent apportées à la liberté absolue de recevoir les dons et legs, liberté que différentes associations de bienfaisance privées n'auraient pas manqué de solliciter si on leur avait demandé leur avis, contrairement à ce que l'on pourrait croire à la lecture de cette déclaration faite par le rapporteur Merlin avant le vote du Sénat :

« Ce projet de loi est avant tout un texte de large conciliation ; il a été approuvé unanimement par les représentants de la bienfaisance privée, par le Conseil Supérieur de l'Assistance Publique, par votre Commission de l'hygiène, de l'assistance et de la prévoyance sociales et aussi, je puis le dire, par l'immense majorité du Sénat... »

On pourrait penser, après ces affirmations, qu'à défaut de la totalité, l'immense majorité des œuvres de bienfaisance ont donné leur adhésion à ce fameux projet de loi. Or il n'en est rien : la plupart des œuvres de bienfaisance de province n'ont pas été consultées ni mises à même de faire connaître leurs observations. Parler de l'assentiment unanime « des représentants de la bienfaisance privée » est pour le moins excessif.

Quoi qu'il en soit, la loi de 1933 est venue apporter des améliorations sensibles au régime de ces associations tel qu'il apparaissait dans les années qui l'ont précédée.

Pour mieux comprendre la portée de ces modifications, il nous a paru indispensable d'étudier quel était le régime légal des associations de bienfaisance avant la loi de 1933.

C'est la loi du 1^{er} Juillet 1901 qui régissait les associations qui nous occupent, comme elle régit encore aujourd'hui les associations en général. C'est dans cette loi qu'il nous faut aller rechercher quelles étaient les règles de leur organisation, de leur fonctionnement et de leur capacité.

Déjà la loi de 1901 constituait un immense progrès sur la législation antérieure.

En effet, un article du Code Pénal, l'art. 291, contenait, à lui seul, la réglementation des associations. Cet article ne tolérait aucune liberté, aucune capacité pour les associations ; il instituait la nécessité d'une autorisation gouvernementale et essentiellement révocable, des pénalités sévères à leur encontre si elles se formaient sans l'agrément de l'administration.

Les organisations corporatives de l'ancien régime et les clubs de la Révolution étaient encore présents dans la mémoire des hommes d'Etat ; ils se rappelaient leurs graves inconvénients ; et tout projet tendant à améliorer le sort des associations venait immédiatement se heurter à la résistance systématique des Gouvernements.

Cependant, dès 1884, ce principe trop rigide subissait un échec en faveur des Syndicats. Puis ce fut en 1898 les sociétés de secours mutuels qui bénéficièrent d'une loi spéciale qui les détachait, pour leur grand bien-être, du joug qu'elles subissaient du fait de l'ancien article 291 du Code Pénal.

Mais il fallut attendre la loi du 1^{er} Juillet 1901 pour qu'à leur tour les associations puissent se libérer de ce texte trop sévère.

L'association, d'après la définition donnée par la loi de 1901, est « la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun leurs connaissances ou leur activité, dans un but autre que de se procurer des bénéfices. »

Après nous en avoir donné cette définition, la loi autorise trois sortes de groupements dont elle donnera plus loin les différentes capacités, ce sont :

- Les associations libres ;
- Les associations déclarées ;
- Les associations reconnues d'utilité publique.

Les associations libres, comme leur nom l'indique, ne sont soumises à aucune déclaration, aucune sorte de publicité, mais, par contre, elles ne jouissent d'aucune capacité civile. La loi

ne les énonce que pour les soustraire aux pénalités, autrefois prévues par l'art. 291 C. P. ; elles deviennent licites, mais n'ayant à faire aucune publicité pour leur constitution, elles ne peuvent prétendre à aucun droit.

Les secondes, par contre, les associations déclarées, sont soumises à certaines formalités. En effet, elles doivent tout d'abord faire connaître le but même qui les anime, le siège de leurs établissements et le nom de leurs administrateurs.

Par le fait même qu'elles se font ainsi connaître, que certaines personnes, nominativement désignées, ont pris pour elles une certaine responsabilité, elles acquièrent en quelque sorte une demi-personnalité. C'est ainsi qu'elles ont la possibilité d'ester en justice, d'acquérir à titre onéreux les immeubles utiles à leur fonctionnement, encaisser les cotisations, recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes et tout cela, sans qu'il leur soit nécessaire d'obtenir une autorisation préalable quelconque. Par contre, et c'est ce qui explique le terme employé tout à l'heure de « demi-personnalité », il leur est interdit d'accepter des dons et legs et de posséder des immeubles productifs de revenus.

Restent les dernières : les associations reconnues d'utilité publique. Celles-ci jouissent d'une capacité civile quasi-absolue : elles peuvent notamment — ce qui est refusé aux associations déclarées — acquérir à titre gratuit. Les seules restrictions à leur capacité sont les suivantes : pour pouvoir posséder des immeubles, il faut que ceux-ci soient nécessaires à leur fonctionnement et, d'autre part, — restriction apportée par la jurisprudence et non par la loi elle-même — elles ne peuvent accepter des legs que si leur reconnaissance est antérieure au décès du testateur.

Tels sont les grands principes apportés par la loi de 1901.

Parmi ceux-ci, celui qui nous intéresse le plus directement, c'est celui d'après lequel une association déclarée ne peut accepter les dons et legs. C'est d'ailleurs ce principe qui a provoqué les longs débats parlementaires que nous avons relatés au début de notre étude. C'est ce principe qui fut le plus violemment attaqué ; c'est lui enfin qui a provoqué en quelque sorte la naissance de la loi de 1933 sur les associations de bienfaisance, laquelle, revenant sur cette interdiction a, au contraire, autorisé certaines de ces associations, sous certaines conditions, à recevoir les dons et legs.

Cette interdiction édictée par la loi de 1901 pouvait-elle se justifier ; ou, au contraire, sont-ce les arguments qui ont

motivé la décision opposée apportée par la loi de 1933 qui devaient normalement prévaloir pour des raisons de principe ou des motifs d'opportunité ?

M. Hebrard de Villeneuve, dans un projet de vœu (1) destiné au Congrès d'Assistance de Montpellier et soutenu à l'Académie des Sciences Morales et Politiques, dans sa séance du 17 Janvier 1914, a étudié en détail et pour les réfuter les raisons qui pouvaient militer en faveur de l'interdiction pour les associations de bienfaisance de recevoir des dons et legs.

Il nous paraît utile d'analyser cette belle étude d'autant plus intéressante que le législateur de 1933 a reproduit presque à la lettre les dispositions de ce projet de vœu, faisant ainsi, à la thèse soutenue par son auteur, le plus bel éloge qui soit.

Voici ce projet de vœu soumis au Congrès d'Assistance qui s'est tenu à Montpellier au mois de Juin 1914, — et proposé par M. Hebrard de Villeneuve à la suite de son étude soutenue à l'Académie des Sciences Morales et Politiques dans sa séance du 17 Janvier 1914 —.

« Le Congrès, considérant que les associations fondées et entretenues par les particuliers en vue de secourir les indigents, poursuivent un but d'intérêt général : que ces œuvres privées, jouissant d'une complète indépendance et alimentées par des dons volontaires, peuvent tenter l'application de méthodes nouvelles et réaliser des expériences souvent intéressantes sans grever les contribuables, ni engager la responsabilité du Gouvernement ; que d'ailleurs les charges croissantes de l'Etat, des départements et des communes ne leur permettent pas de secourir efficacement toutes les misères ; que les associations privées, qui contribuent dans une large mesure, en France, au soulagement des pauvres, constituent, pour l'assistance publique, de précieux auxiliaires ; qu'il y a donc lieu de favoriser le développement de ces associations en leur octroyant le bénéfice de la personnalité civile complète et en leur appliquant un régime fiscal en rapport avec leur nature, leur but, l'origine et l'affectation de leurs ressources, conformément aux principes généraux de notre droit financier ;

Emet le vœu :

1° — que les associations déclarées, qui ont pour but exclu-

(1) HEBRARD DE VILLENEUVE. Le régime légal et fiscal des associations de bienfaisance. Académie des Sciences Morales et Politiques — compte rendu — 1914, t. 181, p. 386.

sif l'assistance ou la bienfaisance, puissent, sous réserve de l'approbation du Gouvernement :

— accepter des libéralités entre vifs ou testamentaires, y compris les legs ayant pour but de provoquer leur fondation et les donations avec réserve d'usufruit ;

— posséder des immeubles productifs de revenus ;

2° — que ces associations ne soient pas assujetties :

— à la contribution mobilière, pour les locaux affectés à leur fonctionnement ou à leur administration ;

— à la patente, à condition que les rétributions perçues par elles, ou les bénéfices qu'elles réalisent sur le travail des assistés, n'altèrent pas leur caractère de bienfaisance et soient exclusivement employés au soulagement des indigents ;

— au droit des pauvres, pourvu que le produit des fêtes organisées par elles soit intégralement affecté à leur but charitable ;

3° — que le droit de mutation sur les dons et legs faits aux établissements et œuvres de bienfaisance, fixé à 9 % par l'article 19 de la loi du 25 Février 1901, soit abaissé à 5 %. »

Quels sont les arguments essentiels que l'on a fait valoir pour soutenir l'opportunité de l'interdiction aux associations de bienfaisance de recevoir des dons et legs ?

Les deux principaux arguments furent les suivants :

1° — Il faut distinguer entre les personnes naturelles et les personnes morales ; ces dernières seules sont créées par le législateur qui délimite souverainement leurs droits. Par contre, les personnes naturelles ont des droits supérieurs et antérieurs à toute législation, des droits tels que la loi elle-même ne peut leur porter atteinte. On en conclut que si les personnes naturelles peuvent acquérir à titre gratuit, et que si le législateur ne peut leur enlever cette capacité, il n'en est pas de même pour les personnes morales dont font partie les associations de bienfaisance qui, elles, sont créées par le législateur, que le législateur a tout pouvoir de dissoudre et auxquelles il peut interdire la faculté de recevoir à titre gratuit.

2° — Ces personnes morales étant des êtres sans responsabilité, le fait pour elles de recevoir des dons et legs présente de grands dangers aussi bien au point de vue social et économique que politique.

Tout d'abord au point de vue social, le danger consiste notamment dans le fait que les associations en général et plus particulièrement les associations de bienfaisance, exercent sur

l'état d'esprit des personnes généreuses une attraction certaine au détriment du patrimoine des familles. De nombreuses personnes en mourant préféreraient, s'il leur était possible, — disait-on en 1901 — deshériter toute leur famille pour léguer la totalité de leur fortune à une œuvre charitable quelconque. Ce geste répété un grand nombre de fois sur l'ensemble du territoire serait éminemment dangereux pour le patrimoine familial et national.

Au point de vue économique également, cette possibilité d'accroître, dans de grandes proportions, les biens de ces associations, présente de réels inconvénients. D'abord, ne serait-ce que cette constitution de biens de main-morte qui échapperaient à la loi normale des échanges et formeraient une sorte de thésaurisation dangereuse pour l'économie nationale. Thésaurisation d'autant plus à craindre que le fait de donner à ces associations la possibilité de recevoir à titre gratuit provoquerait, à n'en pas douter, la création d'un nombre plus ou moins considérable de ces œuvres.

D'autre part, — autre inconvénient au point de vue économique —, cette constitution de biens de main-morte échappant aux impôts sur les mutations, diminuerait ainsi, d'autant plus les ressources du Trésor qu'elle serait plus importante.

Enfin au point de vue politique également, il existe de graves dangers à laisser ces associations s'enrichir par les dons et legs, car leur enrichissement, n'ayant pas de bornes, peut s'accroître d'une façon considérable, si bien que l'omnipotence de quelques-unes de ces associations peut devenir telle qu'elles en arriveraient à constituer des forces faisant concurrence aux organisations d'Etat elles-mêmes, à former de petits Etats dans l'Etat. Arrivées à tel point, il est certain que ces associations inquiéteraient les Gouvernements dont elles pourraient répudier la direction, se soustrayant facilement à leur contrôle.

Tels sont les différents motifs qui ont poussé le législateur de 1901 à refuser aux associations le droit d'accepter des dons et legs. Cependant, estimant que certains groupements méritaient une faveur spéciale et pourraient, sans que les inconvénients que nous venons de signaler ne se manifestent, acquérir à titre gratuit, le législateur a prévu, à leur avantage un certain privilège : c'est là reconnaissance d'utilité publique que le Gouvernement peut toujours accorder ou refuser et qui confère notamment à l'établissement qui en bénéficie la faculté de recevoir les dons et legs.

Avant de répondre aux arguments que nous venons d'exposer et qui ont poussé le législateur à refuser aux associations déclarées la faculté de recevoir à titre gratuit, voyons d'abord quelles peuvent être les conséquences qu'entraîne fatalement ce principe.

Il est certain que la totalité des associations, quel que soit le but qu'elles poursuivent, ont besoin, pour se créer et prospérer, de ressources plus ou moins grandes suivant les besoins que l'accomplissement de leur tâche — leur seule raison d'être — nécessite. Certaines d'entre elles, après que les fonds suffisant à leur premier établissement ont été constitués et dépensés, peuvent vivre sans qu'il leur soit utile de faire appel à de nouveaux fonds. On peut, en effet, imaginer, comme le fait très judicieusement remarquer M. Hebrard de Villeneuve, qu'une association scientifique ou littéraire se développe à la rigueur, grâce au talent ou au zèle de ses membres, et exerce son heureuse influence sans qu'il lui soit nécessaire de disposer de grosses ressources.

Mais, par contre, s'il est des associations qui ne peuvent prospérer, vivre même, sans avoir à faire des dépenses continues et importantes, ce sont les associations de bienfaisance. Le but même qu'elles poursuivent étant d'améliorer la vie des malheureux, c'est-à-dire donner toujours et sous toutes les formes, il est bien évident qu'elles ne peuvent exister que si elles reçoivent quelque chose ; elles ne peuvent satisfaire ceux qu'elles sont appelées à soulager que dans la mesure où elles ont reçu. Et ce ne sont pas les cotisations de leurs membres, forcément précaires et modestes, parce qu'uniformes, qui leur permettent de se créer et de prospérer.

Donc, en interdisant aux associations de recevoir à titre gratuit, c'était particulièrement les associations de bienfaisance qui étaient touchées, celles, on peut l'avouer sans craindre un contredit, qui présentaient et présentent, à n'en pas douter, le plus d'intérêt. C'est là, le plus grave inconvénient qu'une mesure générale, comme celle prise par le législateur de 1901, présentait.

Il en était un autre — moins grave certes — mais dont il ne faut tout de même pas méconnaître la portée. C'est que cette interdiction trop rigide était forcément éludée. Le Code Civil avait beau décider que les donations étaient des contrats solennels qui devaient être passés sous formes authentiques ; la jurisprudence avait beau décider qu'il fallait se soumettre, pour faire un don manuel, aux mêmes autorisations que pour les autres donations, un grand nombre d'associations de bienfai-

sance recevaient, malgré les interdictions légales, des dons qui leur permettaient de prospérer. Le seul résultat de cette loi était donc, non pas tant d'empêcher les dons, mais simplement d'empêcher que ces dons aient pu être faits régulièrement.

Il n'en était malheureusement pas de même pour les legs dont de nombreux sont devenus caducs du fait de l'incapacité de l'association bénéficiaire. C'est certainement un nombre important de millions de francs que perdaient ainsi les pauvres, autant par la caducité de ces legs, que par le fait que beaucoup de personnes, sachant que leurs dispositions testamentaires ne produiraient pas l'effet souhaité par eux, s'abstenaient de désigner ces associations dans leur testament.

Tout en regrettant les conséquences néfastes de l'interdiction pour les associations déclarées de recevoir à titre gratuit, on aurait pu, à la rigueur, les supporter sans les trop critiquer, si les arguments que nous avons étudiés plus haut et qui militaient en faveur de l'interdiction, avaient vraiment eu la portée que certains voulaient bien leur donner. Mais, M. Hebrard de Villeneuve, toujours dans son étude sur le régime légal des associations de bienfaisance, fait à ces arguments de telles réponses et les rend de la sorte si faibles que les inconvénients qu'ils suscitent sont hors de proportion avec eux.

En effet, nous nous souvenons que le premier argument opposé aux revendications des associations déclarées, reposait sur cette idée qu'il faut distinguer les personnes naturelles et les personnes morales, en ce que celles-ci étant créées par la loi, il appartenait au législateur de régler à son gré la nature et l'étendue de leurs prérogatives sans qu'il leur soit possible d'opposer la moindre réclamation. « On pourrait soutenir — » écrit M. Hebrard de Villeneuve — qu'il y a là un pur sophisme » et que la liberté d'association reconnue en droit serait confisquée en fait, si l'on n'admettait pas que, pour les groupements comme pour les individus, il y a une sorte de choix naturel qui se compose de l'ensemble des règles dérivant de la justice, de la raison, de la nature des choses. Mais nous ne faisons aucune difficulté de reconnaître que c'est la loi, la loi positive, qui a seule le pouvoir de fixer ces règles et d'en mesurer, dans la pratique, l'application et l'étendue. N'en est-il pas d'ailleurs ainsi pour les personnes naturelles elles-mêmes ? La loi ne s'est-elle pas reconnue le droit de fixer d'une façon différente le statut des mineurs et des majeurs, des femmes et des hommes, des étrangers et des

» Français, suivant des appréciations souvent arbitraires mais
» toujours souveraines ? *A fortiori* pour les personnes morales
» qui sont douées de moyens d'action plus puissants, et dont
» la durée n'est pas limitée, on ne saurait contester au légis-
» lateur le pouvoir d'arbitrer les conditions de leur création
» et de leur fonctionnement ; nous admettons donc que c'est
» la loi qui réglemente légitimement la capacité des personnes
» morales et qu'elle peut, si cela lui paraît juste et opportun,
» interdire aux associations d'accepter des dons et legs. Mais
» la question n'a pas fait un pas, car le point à résoudre est
» précisément de savoir s'il est juste et opportun de refuser
» à des œuvres de bienfaisance la possibilité de se procurer des
» ressources pour remplir leur mission ? Le problème ne
» consiste pas à démontrer que la loi *peut*, mais, qu'elle *doit*
» maintenir cette interdiction. »

L'argument tiré de ce que le législateur *pouvait* régler à son aise l'étendue de la capacité des associations déclarées du fait qu'il les avait lui-même créées, ne tenait donc pas. Et la question de savoir s'il était utile que son intervention se fasse dans un sens plutôt que dans l'autre, en faveur du droit pour ces associations de recevoir à titre gratuit ou à l'encontre de ce droit, restait entière. Il est bien certain qu'au début du XIX^e siècle le législateur du Code Civil s'est montré extrêmement sévère vis-à-vis des associations en général. Seuls, en effet, les établissements publics ou d'utilité publique avaient quelques droits ; seuls, ils pouvaient recevoir à titre gratuit et cette prohibition pour les associations de recevoir les dons et legs cadrait donc fort bien à l'époque avec l'état d'esprit du législateur, avec les principes généraux du droit. Mais on s'explique mal que les auteurs de la loi de 1901 aient conservé l'état d'esprit de leurs prédécesseurs. En effet, à la fin du XIX^e siècle, on a assisté à une nette évolution vers le libéralisme, évolution du législateur et de la jurisprudence qui a suivi.

L'article 15 de la loi du 1^{er} Avril 1898 reconnaît à des associations se formant librement, sans aucune approbation de l'autorité administrative, le droit d'acquérir à titre gratuit ; cette extension de leur capacité a bien été soumise à certaines réserves, notamment celle de l'autorisation de l'administration, mais il n'en reste pas moins que ces sortes d'associations se sont vues, dès 1898, capables de s'enrichir par dons ou par legs.

Voici d'ailleurs le texte de cet article 15 : « Les Sociétés
» libres et Unions de sociétés peuvent recevoir et employer les
» sommes provenant des cotisations des membres honoraires

» et participants et généralement faire des actes de simple
» administration ; elles peuvent posséder des objets mobiliers,
» prendre des immeubles à bail pour l'installation de leurs
» divers services.

» Elles peuvent, avec l'autorisation du Préfet, recevoir des
» dons et legs mobiliers.....»

....« Lorsque l'emploi des dons et legs n'est pas déterminé par le donateur ou testateur, cet emploi sera prescrit par l'arrêté ou le décret d'autorisation, en exécution de l'article 4 de l'ordonnance du 2 Avril 1817. »

Mais il n'était pas que les sociétés de secours mutuels qui bénéficiaient de cette liberté ; en profitaient également les associations syndicales, sans qu'il soit besoin pour elles non plus de distinguer entre les associations libres et les associations autorisées. C'est la loi du 21 Juin 1865, modifiée par les lois des 22 Décembre 1888 et 13 Décembre 1902, qui les concerne : « Les associations syndicales sont libres ou autorisées. Elles peuvent ester en justice par leurs syndics, *acquérir*, vendre, échanger, transiger, emprunter et hypothéquer. »

Les Syndicats professionnels qui, même à cette époque, jouissaient de cette prérogative, ne tenaient pas le droit d'un texte formel. Il est même assez curieux de voir que les tribunaux administratifs avaient une tendance à leur refuser ce droit que les Tribunaux judiciaires leur accordaient. En effet, deux avis de la Section des Travaux publics s'étaient opposés à la reconnaissance de cette capacité, tandis que la jurisprudence des tribunaux judiciaires admettait qu'il pouvaient recevoir à titre gratuit. Pour leur accorder ce droit ceux-ci se fondaient sur ce que la loi du 21 Mai 1884 n'apportait sur ce point aucune restriction à leur capacité générale.

Il n'était guère que les Sociétés civiles qui, malgré l'avis contraire de certains auteurs, pouvaient jouir de ce véritable privilège ; en effet, la jurisprudence leur avait reconnu ce droit. Mais pour éviter que des œuvres de bienfaisance ne se soient transformées en sociétés civiles, précisément pour se soustraire aux prohibitions dont elles étaient l'objet et bénéficier ainsi du privilège dont pouvaient jouir ces sortes de sociétés, la jurisprudence n'accordait ce droit que s'il n'était pas établi que le titre de société civile servait de prête-nom à des associations simplement déclarées et non reconnues.

Par conséquent, avant que la loi de 1933 ne vienne décider que les associations de bienfaisance pouvaient recevoir les dons et legs, celles, parmi les associations, qui bénéficiaient

de cette capacité étaient la quasi-totalité : tous les établissements publics ou d'utilité publique, les associations syndicales, les syndicats professionnels, les sociétés de secours mutuels, les sociétés commerciales, les sociétés civiles. Comme on le voit ce droit était refusé aux seules associations déclarées, parmi lesquelles se trouvaient celles qui sans aucun doute en avaient le plus besoin et apparaissaient comme étant celles qui, pour le moins, étaient susceptibles d'en faire le meilleur usage.

D'autre part, il est bien certain que les syndicats, comme les sociétés commerciales, ne peuvent, par leur objet même, bénéficier de dons et legs nombreux.

En effet, en ce qui concerne les premiers, les personnes susceptibles de s'y intéresser, ne sont pas généralement des capitalistes.

Quant aux sociétés commerciales qui ne vivent que dans un but purement lucratif, il est évident qu'elles n'exercent pas d'attraction sur les personnes susceptibles de se montrer généreuses.

CHAPITRE IV

DES DIVERSES RESTRICTIONS APPORTÉES PAR LA LOI DE 1933 A L'EXTENSION DE LA CAPACITÉ CIVILE DES ÉTABLISSEMENTS DE BIENFAISANCE PRIVÉS

Si la loi de 1933 a donné la possibilité aux établissements de bienfaisance privés de recevoir des dons et legs, elle ne l'a pas fait sans prévoir de graves restrictions. Ce sont ces restrictions que nous nous proposons d'étudier maintenant.

L'article 35 de la loi permet aux associations *déclarées*, qui ont pour but *exclusif* l'assistance ou la bienfaisance, d'accepter des libéralités entre vifs ou testamentaires, sous la réserve de l'approbation par décret rendu en Conseil d'Etat.

Il résulte donc tout d'abord de cet article que deux restrictions sont apportées à la liberté complète, pour les associations de bienfaisance, de recevoir à titre gratuit.

A. — BUT EXCLUSIF DE BIENFAISANCE ET D'ASSISTANCE.

Ne peuvent bénéficier des dispositions de la loi que celles qui sont déclarées et, parmi celles-ci, celles qui ont exclusivement pour but l'assistance ou la bienfaisance. Une question se pose : c'est la façon dont s'opérera la détermination du but exclusif de bienfaisance ou d'assistance d'une association. En effet, ni la loi de 1933 ni le décret de 1934 ne donnent, à cet égard, aucune indication. Aussi en a-t-on conclu qu'il appartenait à l'autorité chargée de statuer sur l'acceptation des dons et legs de dire si telle association a, ou non, un but exclusif d'assistance ou de bienfaisance. Ce but, généralement, ressortira des statuts de l'association, à moins cependant qu'ils n'aient été faits par fraude et ne répondent pas, dès lors, à la réalité, ce que devra établir l'autorité chargée d'en connaître, soit par la production des rapports annuels, soit par la production des comptes, des statistiques...

B. — ÉTABLISSEMENTS PRATIQUANT L'HOSPITALISATION.

Mais il est une restriction bien plus importante que celle que nous venons d'énoncer. En effet, contrairement à ce que

dit le titre même de la loi (nous l'avons vu plus haut) « Loi relative à la surveillance des établissements de bienfaisance privés », il ne s'agit presque, en fait, que des établissements qui pratiquent l'hospitalisation et encore dans de certaines conditions.

« Peut-être eut-il été désirable », soutenait dans son rapport Monsieur le sénateur Dreyfus, « de comprendre dans une loi qui légalise l'assistance privée, tous les établissements charitables quels qu'ils fussent. Pour ne pas compliquer la question, il a paru préférable de marcher par étapes et de ne viser que les établissements dans lesquels les hospitalisés sont assistés ». Quelle que soit la valeur de l'opinion de M. Dreyfus, qu'il nous soit permis de dire que si le législateur l'avait suivie dans cette ordre d'idée et avait rendu la loi applicable à tous les établissements de bienfaisance quels qu'ils soient, le résultat aurait été déplorable. Mais cette conception a été abandonnée, et seuls un certain nombre d'établissements vont être assujettis à la loi.

Quels sont-ils ? L'article premier nous les définit : « Tous les établissements de bienfaisance créés par des particuliers ou des associations soit laïques, soit religieuses, en vue d'hospitaliser des enfants mineurs, des indigents valides, des malades, des infirmes ou des vieillards.... »

« Est considéré comme ayant créé un établissement de bienfaisance tout particulier ou toute association hospitalisant normalement au moins dix assistés. »

Donc il résulte, des termes mêmes de cet article, que pour qu'un établissement soit assujetti à la loi, il faut que les trois conditions suivantes soient remplies :

1°) que cet établissement soit un établissement de bienfaisance ;

2°) que cet établissement ait pour objet l'hospitalisation ;

3°) que le nombre des hospitalisés dans cet établissement soit au moins de dix. Ce chiffre avait tout d'abord été fixé à cinq, puis à sept avant que le texte actuel ne le fixât définitivement à dix.

Si ces trois conditions sont remplies, mais seulement dans cette hypothèse, l'établissement sera soumis aux dispositions de la loi de 1933.

Peu importe que ces personnes ou ces associations soient laïques ou religieuses.

Il n'est pas besoin non plus de faire de distinctions entre

ceux qui ont à bénéficier de l'hospitalisation de l'établissement : la loi vise indistinctement l'hospitalisation des enfants mineurs, des indigents valides, des malades, des infirmes ou des vieillards.

C'est ce qui permettait à M. Raoul Péret de dire au Sénat : « Tous les établissements de bienfaisance privés, d'ailleurs, sont compris dans son champ d'application. Et ce serait évidemment faire un procès de tendance que d'insinuer, en suspectant les intentions du législateur, qu'au lendemain du vote de la loi, tous les établissements ne seront pas traités de la même façon. »

« Qu'il s'agisse d'établissements laïques, d'établissements religieux, de particuliers ou d'associations, aucune distinction ne sera faite et ne doit être faite entre eux. » (1).

Cependant, il est des réserves à faire sur le mot « hospitalisation ». Que faut-il entendre par ce terme ?

La formule employée par M. Dreyfus dans son rapport déposé au Sénat le 3 Février 1914 (J. O. Doc. Parl. Sénat 1914. Annexe 28, p. 21), tranche la question en nous donnant une énumération des établissements non soumis aux prescriptions de la loi. Cette énumération, d'après son auteur lui-même, n'est pas limitative. L'idée générale du législateur, c'est qu'il est nécessaire de « surveiller et de contrôler les établissements dans lesquels les assistés font un séjour assez prolongé. »

Donc, d'après M. Dreyfus, la loi laisse en dehors de son action :

- 1°) Les œuvres charitables d'assistance familiale ;
- 2°) Celles qui distribuent des secours à domicile ;
- 3°) Les dispensaires où les indigents viennent chercher des consultations ou des médicaments ;
- 4°) Les asiles ou refuges de nuit ;
- 5°) Les œuvres d'assistance par le travail qui ne recueillent que momentanément les malheureux sans ressources ;
- 6°) Les établissements qui logent et nourrissent des apprentis moyennant rétribution ;
- 7°) Les colonies scolaires et les œuvres d'enfants à la montagne qui ne gardent les enfants que pour quelques semaines ;
- 8°) Les abris temporaires qui ne donnent asile aux malheureux que pendant quelques jours ;
- 9°) Les Sociétés de secours aux enfants et aux malades ;

(1) RAOUL PÉRET. Séance du 10 Mars 1914.
(J. O. Déb. parl. Sénat 1914, p. 342).

10°) Les Sociétés de préservation contre la tuberculose, etc..

Mais ce ne sont pas là les seules œuvres de bienfaisance privées qui ne rentrent pas dans l'application du texte de la loi.

En effet, il faut ajouter à l'énumération faite par M. Dreyfus dans son rapport, les hôpitaux et les cliniques privés qui n'hospitalisent les malades ou les blessés que pour de très courtes périodes et, même si cette hospitalisation est entièrement gratuite, il ne faudra pas les comprendre parmi les associations de bienfaisance qui sont atteintes par la loi.

D'autre part, faut-il comprendre parmi celles-ci les mutualités et les syndicats tels que, Syndicat ecclésiastique ou Syndicat des membres de l'Enseignement privé.

Si l'on prend le projet de décret tel qu'il a été adopté par le Conseil Supérieur de l'Assistance Publique, on y trouve la disposition suivante : « Les collectivités qui hospitalisent leurs membres cotisants ou anciens cotisants ou des personnes de la famille de ceux-ci, ne sont pas au nombre des œuvres visées par les dispositions ci-après. »

Les syndicats que nous venons de citer constituent bien ces collectivités et, de ce fait, seront en dehors de l'application de la loi. Il est vrai que le décret du 16 Mars 1934 n'a pas reproduit ces dispositions, mais il ne faut pas tenir compte de ce mutisme, car ce décret n'a nulle part fait mention de la nature même des établissements qu'il visait. D'ailleurs, il eut été inutile d'en parler, puisque les membres de ces collectivités sont astreints à une cotisation au profit de la collectivité et que cette cotisation leur donne un droit éventuel qui supprime toute idée d'assistance.

Il est à peine besoin de noter que ne doit pas rentrer dans la catégorie d'œuvres visées par la loi, l'assistance familiale individuelle.

En effet, « l'assistance familiale individuelle, remarquait M. Dreyfus dans son rapport, reste également en dehors de son orbite. On ne peut soumettre à une prescription spéciale les personnes qui, mues par un sentiment de charité, recueillent chez elles quelques vieillards ou personnes en petit nombre. Les lois générales suffiront pour protéger les hospitalisés. »

Enfin, signalons qu'il faut écarter du contrôle et de la surveillance de l'administration, comme ne rentrant pas dans la catégorie des établissements touchés par la loi, les alumnats. Ces établissements d'enseignement libre, qui ont pour but le recrutement du sacerdoce ou des congrégations sont bien gratuits pour la plupart des élèves, mais ceux-ci y sont instruits

et non hospitalisés. D'autre part, ces établissements sont des établissements d'enseignement secondaire et il n'est question dans la loi que de l'enseignement primaire et de l'enseignement professionnel.

C. — PLACEMENT DES MINEURS.

Lorsque nous avons étudié quelle était la portée de la loi de 1933, nous avons fait remarquer que ce texte ne s'appliquait presque exclusivement qu'aux établissements de bienfaisance pratiquant l'hospitalisation. Si nous avons fait cette réserve, c'est que parmi les nombreux articles de la loi, il s'en trouve un et un seul qui touche des établissements de bienfaisance autres que ces derniers.

C'est l'article 24 qui étend l'application des dispositions de la loi au placement habituel des mineurs. « ART. 24 : Les particuliers ou associations qui, sans posséder d'établissements proprement dit, placent habituellement des mineurs dans des établissements industriels ou dans des familles où ils reçoivent le logement et la nourriture sont tenus d'en faire la déclaration à la mairie dans la forme prévue à l'article 2. »

Deux questions se posent :

La première est celle de savoir quelles sont les personnes ou collectivités visées par cet article.

Tout d'abord il y a lieu, semble-t-il, de distinguer entre celles qui se livrent à des placements gratuits faisant ainsi œuvre de bienfaisance et celles qui, au contraire, poursuivant un but purement lucratif tiennent des sortes d'agence de placement réclamant au bénéficiaire une rétribution en compensation des démarches faites et des services rendus. Seules les premières tombent sous le coup de la loi. Et ceci pour deux motifs : le premier, c'est que la loi, ne visant que les œuvres de bienfaisance, n'a pû toucher des établissements qui n'ont rien de charitable ; le deuxième, c'est que les entreprises à but lucratif sont visées par d'autres dispositions et que les mineurs auxquels la loi s'intéresse sont précisément ceux qui ne bénéficiaient jusque là d'aucune protection légale.

D'autre part, cet article ne fait mention que des particuliers ou associations qui placent *habituellement* des mineurs. Par conséquent il faut exclure du bénéfice de la loi celles qui pratiquent *occasionnellement* ces sortes de placements ; des placements isolés, opérés par une personne dans un but charitable, restent en dehors des prévisions légales.

De plus, les œuvres qui se contenteraient de fournir aux

familles des renseignements dans le but de faire placer leurs enfants mineurs, sans pour cela prendre sur elles la charge matérielle ou morale de ces placements, ne se trouveraient pas, de ce fait, assujetties aux obligations de la loi.

La deuxième question qui nous reste à résoudre est la suivante : que faut-il entendre par « établissements industriels ». L'article 24 emploie en effet cette expression pour indiquer les établissements dans lesquels sont placés les mineurs. Faut-il attribuer à cette expression un sens large et dire qu'elle comprend tous les établissements se livrant à une activité économique quelle qu'elle soit, ou au contraire lui donner un sens restrictif et soutenir que le législateur, par cette expression, n'a voulu comprendre que les établissements industriels proprement dits ? Nous trouvons la solution de cette difficulté dans le rapport que M. Aubert Lefas présente au Conseil supérieur de l'Assistance publique : « Il semble bien, d'après les travaux préparatoires, que le mot « industriel » doit être pris non pas dans son sens restreint, mais dans son sens large : est industriel tout établissement où s'exerce une activité économique, que cette activité se rattache à l'agriculture, au commerce ou à « l'industrie » proprement dite. »

D. — LA TUTELLE ADMINISTRATIVE.

Dans notre introduction, nous avons suffisamment insisté sur les services éminemment grands que l'assistance privée rend au bien-être de la nation. Ainsi, il n'est pas étonnant de voir les pouvoirs publics diriger pour ainsi dire les efforts des associations privées de bienfaisance, étant donné que ces dernières s'exercent dans un domaine qui normalement devrait dépendre strictement de l'Etat.

Nous avons vu que ce n'est que juridiquement que l'on peut établir des nuances entre assistance privée et assistance publique. C'est à cause de ce rapprochement étroit que nous appelons le lien qui unit l'association à l'Etat : tutelle administrative.

En réalité, nous ne pouvons appeler tutelle administrative, le principe de contrôle dont l'application est exercée par l'Etat sur un autre organisme décentralisé ; c'est à dire en l'occurrence, l'établissement public de bienfaisance. Mais étant donnée l'assimilation presque totale que l'on peut faire de l'association privée de bienfaisance et de l'établissement public, nous avons appelé la direction de l'Etat sur ces premières,

tutelle administrative. Un exemple frappant montrera à quel point certaines associations s'incorporent en quelque sorte dans l'Etat ; nous l'empruntons au droit privé.

Un mineur commet un délit grave. Le juge se pose d'abord la question préjudicielle de savoir si l'enfant a ou non agi avec discernement. La réponse est-elle négative, le tribunal doit l'acquitter mais il peut ne pas le rendre à sa famille ; il a le droit, s'il le juge à propos, de l'envoyer en correction pendant un certain temps. Cette mesure, qui n'est pas une peine, est la mainmise de l'autorité publique sur l'attribut le plus essentiel de la puissance paternelle, la garde de l'enfant. L'Etat, dans un souci de redressement moral de ses administrés, exige que la garde de cet enfant lui soit remise. Pour cela, il l'enverra dans les « colonies pénitentiaires ». Or, depuis 1850, ces colonies étant d'ailleurs en nombre limité, l'habitude s'est répandue que l'administration pénitentiaire se dessaisisse de son droit de garde sur l'enfant qui lui a été remis, au profit d'une société privée de patronage.

Nous voyons donc que certaines associations privées se sont substituées aux établissements publics, qu'elles sont allées jusqu'à s'incorporer en quelque sorte dans l'administration elle-même.

Il nous est dès lors facile de comprendre que l'Etat ait voulu exercer sur ces associations privées de bienfaisance un certain contrôle ; nous pouvons donc considérer cette tutelle administrative comme une restriction à leur capacité.

Cette tutelle se manifeste par un contrôle spécial, quant à l'acceptation d'un don ou d'un leg et par un contrôle général sur la création, le fonctionnement, la marche de l'association, comportant, en cas de manquement, des sanctions, soit d'ordre administratif, soit d'ordre pénal.

Contrôle spécial

Les textes qui suivent montrent que toute association ne pourra bénéficier de la nouvelle capacité que si elle accepte de se soumettre à un régime semblable à celui des établissements d'utilité publique comportant la tutelle administrative. L'article 36 de la loi dit expressément : « L'engagement exigé des œuvres d'utilité publique de présenter leurs registres et pièces de comptabilité, en ce qui concerne l'emploi desdites libéralités, et d'adresser, à ce sujet, leurs rapports annuels et leurs comptes au préfet du département et aux ministres compétents, ainsi que de laisser visiter leurs établissements par les

délégués du ministre chargés de lui rendre compte de leur fonctionnement, sera imposé à toute œuvre autorisée à accepter un don ou legs. Mention en sera faite dans le décret d'autorisation. »

M. Rivet, dans son livre (1), fait une remarque très juste : « A la vérité, la loi semble n'exiger la production de justification qu'en ce qui concerne l'emploi ou la conservation des libéralités autorisées, mais on ne conçoit guère, en fait, comment une discrimination entre les diverses catégories de ressources et de dépenses pourra être opérée. »

Nous trouvons dans l'article 37 une autre disposition importante et quelque peu gênante : « Les statuts de l'association resteront annexés au décret d'autorisation de la libéralité et ne pourront être modifiés que dans les formes exigées pour l'approbation de cette libéralité. » Il est donc évident que ce texte impose à l'association de recourir à un décret en Conseil d'Etat, dans le cas où elle jugerait utile d'apporter à ses statuts des modifications dictées par la nécessité ou l'opportunité.

En outre, l'article 38 de cette loi préconise une sanction contre l'association dans le cas où celle-ci aurait détourné la libéralité en question, de l'affectation qu'elle avait reçue. « Lorsqu'une association », dit ce texte, « donnera au produit d'une libéralité une affectation différente de celle en vue de laquelle elle aurait été autorisée à l'accepter, l'acte d'autorisation pourra être rapporté par décret en Conseil d'Etat. »

Nous croyons qu'il est bon d'indiquer maintenant, par un souci de précision, quelles formes doit revêtir la demande en autorisation. Les textes ne prêtent à aucune confusion ; l'article 28 du décret du 16 Mars 1934 précise :

« Toute association déclarée, ayant pour but exclusif l'assistance ou la bienfaisance (2), qui sollicite l'autorisation d'accepter une libéralité entre vifs ou testamentaire adresse une demande au préfet du département de son siège.

Cette demande mentionne :

- a) Le titre et le siège de l'association.
- b) Les noms, prénoms, profession et domicile de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration.
- c) Les justifications tendant à établir que l'association a pour but exclusif l'assistance ou la bienfaisance.

(1) RIVET Auguste, Etablissements de bienfaisance privés. Maison de la Bonne Presse, Paris.

(2) Cf. infra, chapitre concernant la distinction entre l'association privée de bienfaisance et une association ordinaire.

d) La désignation de la libéralité.

e) L'emploi envisagé pour ladite libéralité.

Continuent à s'appliquer aux legs faits aux associations reconnues d'utilité publique, les dispositions du décret du 1^{er} Février 1896, modifié par le décret du 24 Décembre 1901. »

Quant à l'instruction des demandes, citons l'article 29 du décret du 16 Mars 1934 :

« Les dispositions visées au dernier paragraphe de l'article 28, sont applicables dans le cas de libéralité testamentaire faite à une association déclarée.

S'il s'agit d'une libéralité entre vifs, des renseignements sont recueillis sur la situation de fortune et sur la famille du donateur.

Ces formalités sont remplies par les soins du préfet.

Le dossier de la libéralité est, dans tous les cas, communiqué au ministre de la Santé publique et de l'Education physique.

D'autre part, dans le cas où les héritiers du testateur veulent présenter des réclamations, ils ont à les faire connaître dans les trois mois qui suivent la publication de la libéralité dans un avis inséré au Recueil des Actes administratifs du département, avis qui est aussi affiché à la porte de la mairie du lieu de l'ouverture de la succession. »

Somme toute, si les associations déclarées ont vu par la loi de 1933, leur capacité s'accroître, elles doivent cependant se conformer à certaines prescriptions qui aliènent quelque peu leur liberté. Leur capacité s'est agrandie au fur et à mesure que leur liberté s'est aliénée.

En outre, si un contrôle spécial de l'Etat est apporté quant à l'autorisation d'un don ou d'un legs, il ne faut pas croire que c'est le seul contrôle subi par l'association. Cette surveillance dont nous venons de parler n'est que momentanée ; il en existe une autre : l'Etat durant toute la vie de l'association va la surveiller ; sa naissance, son fonctionnement, sa marche vont faire l'objet d'un contrôle général de l'Etat, contrôle que nous allons maintenant étudier.

Contrôle général. Surveillance.

L'extension de capacité dont bénéficient les associations de bienfaisance a pour contre-partie une ingérence très nette des organes administratifs dans l'existence de l'œuvre, sous forme d'une réglementation préalable, assortie de prescriptions et sujétions légales, d'une hiérarchie de sanctions disciplinaires, administratives et pénales.

Réglementation préalable.

L'ébauche des prescriptions réglementaires édictées par la loi du 14 Janvier 1933, avait déjà été esquissée en 1919, à propos des conditions techniques et hygiéniques auxquelles doit satisfaire le sanatorium privé.

C'est ainsi que le règlement d'Administration publique pris à la suite de la loi du 7 Septembre 1919, établissait les conditions dans lesquelles l'entreprise serait surveillée, précisait de quelle manière s'effectuerait le choix des médecins et créait finalement un système de sanctions en cas de défaut de déclaration ou d'inobservation des prescriptions du décret.

Sous l'empire de la loi du 14 Janvier 1933, le directeur de l'établissement de bienfaisance, et son personnel, doivent satisfaire à certaines conditions ; ils ne doivent pas avoir été condamnés soit pour crime, soit pour délit entraînant privation des droits électoraux, c'est-à-dire des condamnations pour vol, escroquerie, abus de confiance, attentat aux mœurs, vagabondage, mendicité, etc... Ces incapacités sont parallèles aux dispositions prises en matière d'enseignement privé.

Ces mesures s'assortissent d'un certain nombre de sujétions légales auxquelles sont astreints les directeurs d'établissement de bienfaisance.

Relevons, notamment, l'obligation de tenir un registre contenant la liste des assistés avec la date d'entrée et de sortie, les dispositions relatives à l'enseignement professionnel quand l'établissement reçoit des mineurs de moins de 13 ans.

Notons enfin la constitution de pécules alloués aux mineurs à l'issue de leurs années d'apprentissage, en récompense de leur conduite et de leur travail, et dont la gestion s'opère sous le contrôle du Conseil départemental de l'Assistance publique et de l'Assistance privée.

Le respect des prescriptions légales exigées, soit lors de la constitution de l'œuvre, soit lors de son fonctionnement, est assuré préventivement par une inspection.

La surveillance des associations de bienfaisance est réalisée à l'aide d'une inspection ou plus exactement de différentes inspections assurées par une série de corps administratifs :

- a) L'inspection générale des services administratifs relevant du ministère de l'Intérieur.
- b) L'inspection départementale de l'assistance publique dépendant du ministère de l'Hygiène.
- c) L'inspection des services du ministère du Travail et de

l'Instruction publique, en ce qui concerne l'application des dispositions du Code du Travail et des lois sur l'enseignement.

Ces inspecteurs se bornent à une mission de surveillance ; ils ne peuvent jamais prendre de décisions, adresser des injonctions au directeur de l'établissement inspecté. Ils ont seulement la possibilité de consigner leurs observations sur des registres et d'adresser des rapports aux préfets.

Notons que cette surveillance a pour but *exclusif* d'assurer l'observation des prescriptions de ladite loi, ce qui implique l'obligation pour les inspecteurs de ne relever que les infractions portant atteinte au but poursuivi par la loi du 14 Janvier 1933, c'est-à-dire à la sauvegarde du bien-être des assistés.

Cette restriction nous permet donc de dire, *à contrario*, que si les infractions constatées par les inspecteurs, ne portent pas atteinte à la protection des assistés, ils ne pourront les relever, ce soin n'appartenant qu'aux fonctionnaires spécialement chargés de les poursuivre et à la condition que ceux-ci les découvrent par les moyens licites d'investigation.

Il importe, pour finir, de relever l'extrême sévérité des dispositions relatives au mode d'exercice de l'inspection : l'article 18 de la loi du 14 Janvier 1933, oblige le directeur de l'établissement à laisser pénétrer les fonctionnaires chargés de l'inspection, à toute heure du jour et de la nuit.

Par ailleurs, le directeur est tenu de faciliter la mission des inspecteurs, en leur présentant les assistés et en leur fournissant tous les renseignements nécessaires pour leur permettre « d'apprécier les conditions morales et matérielles de l'œuvre » (art. 18, paragraphe 4).

Sanctions des irrégularités.

Les irrégularités commises par les associations sont sanctionnées de façon rigoureuse. Elles varient suivant les infractions. Elles peuvent être de deux sortes : soit administratives, soit générales.

Sanctions administratives.

Les irrégularités relevées par l'inspection peuvent être très variées. C'est le préfet qui interviendra selon le rapport des inspecteurs.

L'article 19 prévoit les hypothèses suivantes :

La santé des assistés mise en péril par le régime de la maison ou l'insalubrité des locaux ;

Les faits d'immoralité ;

Les sévices ou mauvais traitements des assistés ;

L'inobservation des règles prescrites pour l'enseignement primaire ou pour l'enseignement professionnel, ou pour les prélèvements à opérer en vertu des articles 7 et 9 pour les péculés ;

Le refus du directeur de se soumettre aux visites.

Le préfet adresse alors au directeur les injonctions qu'il croit utiles et lui fixe un délai pour remédier aux abus signalés.

Une mise en demeure doit précéder les sanctions.

Dans le cas où le directeur n'a pas, dans les délais fixés, remédié à cet état de choses, le Conseil départemental pourra ordonner la fermeture de l'établissement en question.

Avant la loi de 1933, ce devait être le préfet qui arrêtaient la fermeture et autorisait, le cas échéant, sa réouverture. La loi de 1933 en a décidé autrement : dorénavant, il sera nécessaire d'avoir recours à une décision contentieuse dont la loi règle la procédure (art. 20) (1).

La décision doit revêtir certaines formes et doit être signifiée. Un recours est possible. Ce recours est suspensif.

Le préfet qui préside au jugement de l'affaire reçoit le pourvoi et le transmet avec ses observations. C'est le Conseil de l'assistance publique qui statue sur le recours. Un recours en cassation pourrait être formé devant le Conseil d'Etat (2).

Sanctions pénales. - (Art. 25).

Les infractions aux dispositions de la loi (qui consistent en :

1) Défaut de déclaration,

2) Non tenue du registre,

3) Défaut de déclaration par ceux qui font des placements de mineurs),

sont punies d'une amende de un à quinze francs au principal. En cas de récidive, le juge peut, de plus, condamner à un emprisonnement de 1 à 5 jours.

Le refus par un directeur de se soumettre à l'inspection ou celui de faire donner aux mineurs un enseignement préparant aux professions et métiers mentionnés dans la déclaration, emporte une amende de seize à cent francs au principal.

(1) Cf. art. 24 § 2 et suivants du décret de 1934, pour cette procédure.

(2) Cette question de la procédure n'offre pas de difficulté, les textes sont clairs et formels (art. 20 à 31 du décret sus-énoncé). Nous nous contentons d'en tracer d'une façon excessivement brève les grandes lignes,

Le refus de se soumettre à l'ordre de fermeture, ou la réouverture sans autorisation, est sanctionné par une amende de vingt-cinq à cinq cents francs au principal. En cas de récidive, l'amende peut doubler.

Les circonstances atténuantes et la loi de sursis peuvent être accordées. Les décrets-lois de 1935 ont sensiblement accru les décimes qui avaient déjà été augmentés par la loi du 27 Décembre 1927.

CHAPITRE V

QUELQUES DIFFICULTÉS CONCERNANT L'ACCEPTATION DE DONS ET LEGS PAR LES ASSOCIATIONS DE BIENFAISANCE PRIVÉES

Il nous a paru nécessaire, pour compléter notre étude, de souligner quelques difficultés qui s'élèvent ou peuvent s'élever, relativement à l'acceptation des dons et legs par les établissements de bienfaisance privés.

En premier lieu se pose la question de savoir si ces associations vont bénéficier d'un régime fiscal de faveur quant aux droits de mutation à percevoir par l'enregistrement sur ces libéralités. Constatons tout d'abord que la loi de 1933 est muette sur ce point. Si l'on se reporte à l'article 570 du Code de l'Enregistrement qui fait partie d'un chapitre traitant des exceptions en matière de dons et legs, nous lisons que « les départements, les communes, les établissements publics, et les bureaux de bienfaisance sont dispensés des droits de mutation à titre gratuit sur les biens qui leur adviennent par donation et succession. » Il faut donc en conclure, à *contrario*, — ce texte créant une exception et étant de ce fait limitatif, — que les dons et legs faits aux établissements *privés* de bienfaisance seraient, eux, soumis aux droits de mutation.

Va-t-on, dès lors, leur appliquer le régime privilégié dont bénéficient les dons et legs faits aux établissements reconnus d'utilité publique ?

Déjà dans le projet de vœu du Congrès d'Assistance (1) en 1914, nous trouvons cette supplique : « que le droit de mutation sur les dons et legs faits aux établissements et œuvres de bienfaisance, fixé à 9 % par l'article 19 de la loi du 25 Février 1901, soit abaissé à 5 %. » Pour appuyer ce vœu M. Hebrard de Villeneuve donnait les arguments suivants : « Nous ne sollicitons pas une exonération complète, nous reconnaissons que le principe d'un impôt sur le capital, perçu au moment

(1) Cf. infra p. 47.

où s'opère la mutation de propriété et réclamé à celui qui vient de s'enrichir est juste en soi. Reste à décider dans quelle mesure on doit l'appliquer aux œuvres de bienfaisance. Remarquons que, s'il s'agit d'un legs, le droit est généralement prélevé sur le montant de la libéralité et prend ainsi le caractère d'une taxe sur les pauvres ; en cas de donation, la charge est presque toujours bénévolement supportée par le donateur, et alors elle devient une sorte d'amende infligée à celui qui vient déjà de se dépouiller volontairement. »

Mais le législateur ne s'est pas laissé fléchir, et, dans le silence de la loi, l'administration de l'Enregistrement a refusé d'appliquer aux libéralités que ces associations sont autorisées à accepter, le régime fiscal de faveur dont elle fait bénéficier les établissements reconnus d'utilité publique. Voici en ce sens l'instruction N° 4170 du 30 Avril 1934 (Recueil général des lois et décrets, 1934, p. 359). « Ces associations, dès lors qu'elles ne sont pas reconnues d'utilité publique, ne rentrent pas dans la catégorie des établissements bénéficiaires, pour les dons et legs qu'ils recueillent, soit du tarif proportionnel de 9 %, en principal, établi par l'article 19 de la loi du 25 Février 1901 (Instr. N° 3058, p. 23), soit des tarifs fixés, en principal, par la loi du 8 Avril 1910 (L. 31 Déc. 1917, art. 16, 2^e al. ; Instr. N° 3526, p. 4 ; L. 25 Juin 1920, art. 33, 1^{er} al. ; Instr. N° 3645, p. 9), soit, enfin, de l'exonération de la taxe successorale prévue par le premier alinéa de l'article 12 de la loi du 31 Mars 1931 (Instr. N° 4089, § 3) ; les libéralités qui leur sont consenties sont, par suite, passibles de l'impôt, conformément au droit commun.

Pour les mêmes motifs, ne sont pas applicables, en ce qui concerne les legs consentis auxdites associations, les dispositions de l'article 19, avant-dernier alinéa, de la loi du 25 Février 1901 (Instr. N° 3058, p. 26), et de l'article 7 de la loi du 17 Avril 1906 (Instr. N° 3188, §3) qui accordent aux héritiers et légataires saisis d'une succession, des délais supplémentaires pour le paiement des droits de mutation par décès dus sur les valeurs faisant l'objet de legs dont l'acceptation est soumise à une autorisation administrative. »

Cette question touchant les droits de mutation étant tranchée, il nous faut maintenant envisager le cas d'un legs fait à un établissement non encore déclaré lors du décès du testateur, et rechercher quelle sera la valeur juridique d'une telle libéralité. Cette question de validité qui s'est posée et se pose également pour un legs fait à un établissement reconnu postérieurement au décès du testateur, a fait naître de vives controverses.

Malheureusement, la jurisprudence n'a pas cru devoir adopter la thèse libérale. A plusieurs reprises la Cour de Cassation a eu à connaître de la validité de ces legs. Elle s'est toujours refusé à l'admettre. A notre connaissance, le dernier arrêt de la juridiction suprême est celui du 7 Février 1912 (1). « Attendu, » dit l'arrêt, « qu'aux termes des articles 10 et 11 de la loi du 1^{er} Juillet 1901, les associations reconnues d'utilité publique sont seules capables de recevoir des dons et legs dans les conditions prévues par les articles 910 du Code Civil, et 5 de la loi du 4 Février 1901 ; qu'une association qui ne présenterait pas ce caractère, lors du décès du disposant, serait sans qualité pour recueillir le bénéfice d'un legs fait à son profit, et qu'une déclaration ultérieure d'utilité publique ne pourrait rétroagir à une époque antérieure au décès, ni priver les héritiers légitimes des droits qu'ils ont acquis par le fait même du décès. » Voici donc la question fort nettement tranchée, du moins en ce qui concerne les établissements d'utilité publique. Mais comme il n'existe aucune raison pour ne pas appliquer ces principes juridiques aux établissements qui nous intéressent, c'est-à-dire, aux associations de bienfaisance privées, il faut conclure qu'un legs fait à un de ces établissements non encore déclaré lors du décès du testateur n'est pas juridiquement valable ; et nous le regretterons. Car cette théorie aboutit en fait à empêcher la constitution d'œuvres qui peuvent être fort utiles.

Remarquons que dans certains pays et notamment en Allemagne, la solution contraire est adoptée. En effet le Code Civil allemand autorise formellement les libéralités faites en faveur d'un établissement qui n'existe pas au moment du décès du testateur.

(1) Civ. 7 Février 1912. D. P. 1912. 1. 433. — Voir aussi dans le même sens : Req. 17 Février 1864. D. P. 65. 1. 82 ; Civ. 12 Avril 1864. D. P. 64. 1. 218 ; 14 Août 1866 ; D. P. 67. 1. 11 ; Req. 24 Août 1874. D. P. 75. 5. 147 ; nouveau Code civil annoté art. 910, N^{os} 65-70 ; conclusions de M. le Procureur Général BAUDUIN. D. P. 1902. 1. 427.

CONCLUSION

Nous aurions voulu pour terminer cette modeste étude apporter un jugement d'ensemble sur la valeur pratique de la loi de 1933.

Se plaçant au point de vue purement théorique, l'on pourrait, soit approuver soit au contraire combattre les principes apportés par la nouvelle loi. Nous avons d'ailleurs essayé au cours de cet ouvrage de faire ressortir les arguments, favorables ou non, qui ont été soutenus par les adversaires ou partisans de la réforme ; nous les avons exposés avec autant d'impartialité qu'il nous a été possible de le faire.

Ce que nous voudrions maintenant, c'est, abandonnant la partie théorique, examiner plus simplement l'effet pratique de la loi. Malheureusement, nous ne sommes pas assez éloignés, dans le temps, de la promulgation de ces textes pour en connaître l'exacte valeur pratique. On peut cependant, sans craindre d'apporter un jugement par trop erroné, soutenir qu'ils se sont trompés ceux qui ont affirmé avec force que cette loi allait provoquer des troubles graves dans le domaine de l'assistance privée. C'est ainsi qu'il y a environ vingt-cinq ans, un membre du Conseil Supérieur de l'Assistance publique, parlant des projets alors en discussion, s'écriait : « C'est le cheval de Troie introduit dans la charité privée. » Il est vrai que les projets qui ont précédé la loi étaient nettement moins libéraux que le texte voté en 1933. De ce libéralisme, la loi a entendu s'inspirer, du moins M. Berthelemy, alors président du Conseil supérieur, nous l'affirmait en ces termes : « Elle proclame, en termes éloquentes l'union des services et des œuvres... Ce qu'on a voulu établir, c'est une collaboration permanente entre les services publics d'assistance et les œuvres de bienfaisance privées. »

Cette collaboration qui se manifeste principalement par l'existence d'un contrôle est, à n'en pas douter, légitime et salubre. L'essentiel est que ce contrôle soit discret et ne se manifeste que lorsque l'ordre est compromis. Elle est très juste cette remarque qu'« une réglementation trop étroite, des inspections gênantes et maladroites, des exigences bureaucratiques abusives n'auraient d'autre effet que d'entraver le développement des œuvres et même d'empêcher leur naissance. »

Enfin réjouissons-nous que ce grave avertissement, lancé à la tribune du Sénat avant le vote définitif de la loi, ne se soit pas réalisé :

« Suivant la façon dont elle sera appliquée, elle sera bonne ou mortelle. Prenez garde ! Si les établissements de bienfaisance privés que nous allons désormais soumettre à ce contrôle, à cette surveillance, venaient à nous manquer, ce serait un grand malheur, non seulement pour l'administration de l'assistance publique, mais chose bien plus grave, pour les déshérités auxquels ils n'ont jamais fait défaut. »

ANNEXES

I

LOI DU 14 JANVIER 1933 (1)

ARTICLE 1^{er}. — Tous les établissements de bienfaisance créés par des particuliers ou des associations soit laïques, soit religieuses, en vue d'hospitaliser des enfants mineurs, des indigents valides, des malades, des infirmes, ou des vieillards, sont soumis aux dispositions de la présente loi.

Est considéré comme ayant créé un établissement de bienfaisance tout particulier ou toute association hospitalisant normalement au moins dix assistés.

ART. 2. — Vingt jours avant l'ouverture de l'établissement, le ou les fondateurs sont tenus d'en faire la déclaration à la mairie. Cette déclaration indique le siège de l'œuvre, ses moyens d'existence, les conditions d'hygiène de son installation, son but, la ou les personnes responsables de sa direction. Le maire est tenu d'en donner récépissé.

S'il s'agit d'une œuvre destinée à hospitaliser des mineurs, la déclaration spécifie, en outre, dans quelles conditions l'enseignement professionnel leur sera donné.

Toute modification du siège, du but de l'œuvre ou de la nature de l'enseignement professionnel, toute désignation d'un nouveau directeur, doit faire, dans le délai de huitaine, l'objet d'une déclaration nouvelle.

Le Maire donne immédiatement avis au Préfet des déclarations reçues par lui.

ART. 3. — Sont incapables de diriger un établissement de bienfaisance privé ou d'y être employées toutes personnes condamnées soit pour crime soit pour un des délits visés à l'article 15 du décret organique du 2 Février 1852 sur les incapacités électorales.

ART. 4. — Le directeur doit tenir un registre coté et paraphé par le juge de paix, sur lequel sont consignées les indications relatives à l'identité des assistés, ainsi que la date de leur entrée et de leur sortie.

(1) « Loi relative à la surveillance des établissements de bienfaisance privés. » J. O. (15-1-33) ; D. C., t. 29, col. 202.

L'article 378 du Code Pénal, relatif au secret professionnel, est applicable à toute personne appelée, en vertu de ses fonctions, à prendre connaissance de ce registre.

ART. 5. — Le directeur de tout établissement où sont hospitalisés des mineurs est tenu de leur donner ou de leur faire donner un enseignement les préparant aux professions et aux métiers mentionnés par lui dans la déclaration prescrite à l'article 2.

ART. 6. — Les assistés âgés de moins de treize ans, s'ils n'ont pas obtenu antérieurement leur certificat d'études primaires, doivent recevoir l'enseignement primaire et ne peuvent être employés, en dehors des heures de classe consacrées à l'enseignement et à l'éducation morale et physique, qu'à des travaux domestiques ou d'enseignement professionnel.

ART. — Les établissements de bienfaisance privés, qui hospitalisent des enfants mineurs, ont l'obligation de leur allouer des pécules au double titre de récompense et d'encouragement pour leur conduite et leur travail.

ART. 8. — Le pécule ne constitue pas un salaire. Il n'existe aucun contrat de travail entre l'établissement et les pupilles. Les travaux qui se font dans les établissements de bienfaisance doivent avoir pour objet essentiel, non la production, mais l'enseignement et l'éducation. S'il en résulte quelques profits, le bénéfice en est légitimement dû aux établissements, en déduction des frais d'éducation et d'entretien qu'ils ont à leur charge.

En aucun cas l'obligation pour l'œuvre d'instituer un régime de pécules ne donne naissance, au profit des assistés, à une créance individuelle.

ART. 9. — Un fonds des pécules sera constitué, dans chaque établissement qui hospitalise normalement dix enfants au moins, en âge et en état de travailler, par un versement proportionnel au nombre de journées de présence des pupilles en âge et en état de travailler.

Le nombre des journées de travail donnant lieu au prélèvement est fixé, à forfait, à 300 journées par année de présence de l'assisté dans l'établissement.

Le taux et les modalités du versement seront déterminés par la direction de l'établissement, sous le contrôle du Conseil départemental d'assistance publique et privée, et sauf le recours prévu ci-après à l'article 16. Le minimum du versement sera établi par règlement d'administration publique.

ART. 10. — La répartition du fonds des pécules est faite entre les pupilles, suivant le règlement de l'établissement, ce règlement devant, à cet égard, être approuvé par le Conseil départemental d'assistance.

Cette répartition doit comprendre une part distribuée par semaine ou par quinzaine, et une autre part réservée pour être portée au compte de l'assisté par trimestre ou par semestre, sous forme de primes d'épargne.

Ces primes sont, soit versées à une caisse d'épargne, soit, avec l'assentiment du Conseil départemental d'assistance, conservées en compte de dépôt par l'économat de l'œuvre ou du service. Dans ce dernier cas, des livrets individuels de dépôt d'épargne sont constitués pour les pupilles bénéficiaires de primes. Les sommes inscrites aux livrets portent intérêt au taux minimum des versements faits à la Caisse nationale d'épargne. Les pupilles peuvent verser à leur livret d'épargne, tout ou partie des gratifications qui leur sont remises directement par la direction, à la charge par elle d'en justifier la remise par ses livres ; à la sortie de l'enfant ou en cas de dissolution de l'œuvre, le livret de dépôt de l'enfant sera transformé en livret de caisse d'épargne.

ART. 11. — En cas d'évasion ou de faute particulièrement grave, ou encore si sa conduite rend son renvoi nécessaire, les établissements pourront, dans des conditions à prévoir par les règlements, prononcer le retrait des livrets d'épargne. En ce cas, le montant des livrets fera retour, non à la caisse de l'œuvre, mais aux fonds des pécules.

ART. 12. — La gestion des fonds des pécules est soumise au contrôle du Conseil départemental d'assistance.

ART. 13. — Les versements au fonds des pécules ne sont exigés que pour les assistés dont l'apprentissage est terminé et qui comptent au moins une année de présence dans l'établissement.

La durée de l'apprentissage est fixée par le règlement de l'établissement sous le contrôle du Conseil départemental d'assistance.

Les versements cessent d'être effectués notamment :

1° — En cas de maladie régulièrement constatée ;

2° — A l'égard des assistés idiots, épileptiques ou infirmes, reconnus totalement incapables de travail, sur la production d'un certificat médical ;

3° — Ils peuvent être réduits à l'égard des enfants dont

l'état de santé ne permet pas un travail normal ou de ceux dont la présence dans l'établissement a été interrompue ;

4° — En cas de chômage justifié.

En ce qui touche les assistés qui se refuseraient à un travail régulier, ou dont la conduite donnerait lieu à des plaintes, le Conseil d'administration ou le directeur statuera chaque année par délibération motivée et spéciale à chacun d'eux et décidera s'il y a lieu de les faire bénéficier des dispositions du présent article et quelle est la quotité du pécule qui leur est attribuée.

Cette décision est communiquée au Préfet dans la huitaine. Celui-ci peut, dans le délai d'un mois, la déférer au Conseil départemental prévu par l'article 26, après avoir toutefois communiqué préalablement ses observations au directeur ou au Conseil d'administration responsable, et l'avoir mis en demeure de lui rendre compte plus amplement de sa décision, ou de la modifier dans un délai de huit jours.

Le Conseil départemental statue, sauf le recours prévu ci-après à l'article 16.

ART. 14. — Les Conseils départementaux d'assistance publique et privée pourront dispenser pour un temps, partiellement ou totalement, des versements prévus dans la présente loi, les établissements qui justifieront que l'exiguité de leurs ressources les met dans l'impossibilité d'y faire face.

La même dispense est accordée aux établissements qui justifieront que, sous une forme différente, ils accordent aux assistés des avantages au moins équivalents.

Les articles 7 et 9 de la présente loi ne seront pas applicables aux enfants hospitalisés en vertu des traités en cours, à moins que n'intervienne entre les parties une modification conventionnelle.

ART. 15. — Seront également dispensés les établissements dont le but est d'organiser soit l'apprentissage ménager, soit l'apprentissage professionnel, lorsque, dans ce dernier cas, le temps de l'hospitalisation est limité à la durée de l'apprentissage, suivant les usages locaux et la profession.

ART. 16. — Toutes les décisions du Conseil départemental concernant l'application des dispositions relatives au pécule peuvent être l'objet d'un recours devant la section permanente du Conseil supérieur de l'Assistance publique. Les recours devront être faits dans le délai d'un mois et ils seront suspensifs.

ART. 17. — Chaque assisté dont l'apprentissage est terminé

et qui compte au moins deux ans de présence après la fin de l'apprentissage dans l'établissement devra recevoir, à sa majorité ou à sa sortie après les deux années précitées, un trousseau dont la valeur ne peut être inférieure aux chiffres fixés par un règlement d'administration publique.

Ce trousseau n'est dû qu'une seule fois à l'assisté.

ART. 18. — La surveillance des établissements de bienfaisance privés est assurée, sous l'autorité du Ministre de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales, par l'inspection générale des services administratifs et par l'inspection départementale de l'Assistance publique, sans qu'il soit dérogé à la surveillance spéciale prévue et organisée par les lois sur le travail, sur l'hygiène et sur l'enseignement.

Les fonctionnaires chargés de cette surveillance peuvent, pour les constatations relatives à l'hygiène, se faire accompagner d'un homme de l'art.

Le directeur de l'établissement est tenu de laisser pénétrer, à toute heure de jour et de nuit, les fonctionnaires de l'inspection dans tous les locaux occupés ou fréquentés par les assistés; toutefois l'inspection de nuit dans les établissements à personnel féminin ne pourra être exercée que par des inspectrices.

Le Directeur est également tenu de présenter les assistés à ces fonctionnaires. Il doit aussi fournir à ceux-ci tous les renseignements nécessaires pour leur permettre d'apprécier les conditions morales et matérielles de l'œuvre et, notamment, leur communiquer le registre d'inscription prévu à l'article 4, ainsi que le registre des comptes de pécule.

Les inspecteurs ne peuvent prescrire aucune modification au fonctionnement des œuvres privées. Ils apposeront leur signature sur le registre prescrit à l'article 4, et ils consigneront sommairement sur ce registre les observations et les constatations qu'ils auront faites au cours de chaque visite.

En cas de visite de nuit, ils devront motiver par écrit au directeur les motifs de cette visite.

Toute personne ayant à exercer la surveillance des établissements de bienfaisance privés et notamment à prendre connaissance du registre prévu à l'article 4 sera astreinte au secret professionnel sous les peines prévues par l'article 378 du Code pénal.

ART. 19. — Si la santé des assistés est mise en péril par le régime de la maison ou par l'insalubrité des locaux, s'il se produit des faits d'immoralité, des sévices ou des mauvais traitements envers les assistés, si les règles prescrites, soit pour

l'enseignement professionnel et primaire, soit pour les prélèvements à opérer en vertu des articles 7 et 9 ou pour leur emploi, ne sont pas observées, si le directeur refuse de se soumettre aux visites prévues à l'article 18, le Préfet, sur le rapport du service de l'inspection, lui adresse telles injonctions qu'il croit utiles et lui impartit un délai pour remédier aux inconvénients ou abus signalés.

ART. 20. — Dans le cas où le directeur n'a pas, dans le délai fixé, satisfait aux injonctions qui lui ont été adressées, la fermeture de l'établissement peut être ordonnée par le Conseil départemental d'assistance prévu à l'article 26, après avis, s'il y a lieu, du Conseil départemental de l'instruction publique ou du Conseil départemental de l'hygiène.

Le Conseil départemental d'assistance est saisi à cet effet d'un rapport introductif du Préfet dont copie est notifiée au directeur, qui peut y répondre par écrit. Celui-ci, convoqué à la séance du Conseil, peut y exposer en personne ou y faire exposer par un mandataire qu'il désigne les conclusions de sa réponse. Les débats sont publics. Le conseil aura toujours le droit de prononcer le huit clos. La publication du compte rendu des débats est interdite ; les décisions seules pourront être publiées. Toute infraction à cette disposition sera déférée aux tribunaux correctionnels et punie d'une amende de seize à trois cents francs (16 à 300 francs).

La décision, qui doit être motivée, est notifiée, dans le délai de huit jours, par le président et par lettre recommandée au directeur de l'établissement ou de la succursale fermée, lequel peut se pourvoir dans le délai de huit jours à partir de la notification. Le recours, qui est suspensif, est déposé à la préfecture contre récépissé, et transmis dans le même délai au ministre avec les observations du préfet.

Il est statué sur le recours par la section permanente du Conseil supérieur de l'Assistance publique prévue à l'article 27.

Faute par le Conseil départemental d'avoir statué dans le délai d'un mois sur le rapport à lui présenté par le préfet, l'affaire est, par les soins de celui-ci, portée d'office devant la section permanente du Conseil supérieur de l'Assistance publique.

Les décisions de la section permanente sont rendues dans les mêmes formes que celles du Conseil départemental. Elles sont motivées.

Lorsque les décisions sont définitives, le préfet en assure l'exécution après notification.

ART. 21. — En cas de condamnation prononcée contre les directeurs de l'établissement, soit pour un crime, soit pour un des délits visés à l'article 3, la juridiction qui prononcera la peine pourra ordonner la fermeture de l'établissement, les représentants de l'établissement devant être préalablement mis en cause.

ART. 22. — L'établissement dont la fermeture aura été régulièrement prononcée ne pourra être ouvert de nouveau qu'après autorisation du Conseil départemental d'assistance ou, à défaut par celui-ci d'avoir statué dans le délai de deux mois, de la section permanente du Conseil supérieur de l'Assistance publique. Dans la huitaine, le demandeur et le préfet peuvent former un recours contre la décision du Conseil départemental devant la section permanente.

ART. 23. — Les directeurs des établissements actuellement existants, soumis aux dispositions de la présente loi, devront, dans le délai de trois mois à dater de la promulgation des règlements d'administration publique prévus à l'article 34, procéder à la déclaration prévue à l'article 2.

Ils devront, en outre, s'ils reçoivent des assistés mineurs, se conformer dans le même délai aux prescriptions relatives à l'enseignement professionnel et primaire ainsi qu'aux pré-lèvements à opérer en vertu des articles 7 et 9 et à leur emploi.

ART. 24. — Les particuliers ou associations qui, sans posséder d'établissement proprement dit, placent habituellement des mineurs dans des établissements industriels ou dans des familles où ils reçoivent le logement et la nourriture, sont tenus d'en faire la déclaration à la mairie dans la forme prévue à l'article 2 ; ils doivent se conformer aux prescriptions des articles 4 et 28 et sont soumis à la surveillance prévue par la présente loi ; ils doivent en outre déclarer au maire de chacune des communes dans lesquelles ils placent un mineur les noms et domicile de la personne à laquelle le mineur est confié. Le maire devra, dans la huitaine, transmettre à la préfecture les déclarations, dont il donnera récépissé si le déclarant le réclame.

En cas de condamnation prononcée contre lesdits particuliers ou associations, soit pour un crime, soit pour un des délits visés à l'article 3, la juridiction qui prononcera la peine pourra interdire aux particuliers ou aux associations de continuer les placements d'enfants mineurs.

En cas d'infraction à cette interdiction, les particuliers ou

associations seront punis d'une amende de vingt-cinq à cinq cents francs (25 à 500 francs) et, en cas de récidive, de un à trois mois de prison.

ART. 25. — Les infractions aux dispositions des articles 2, 4 et 23 § 1^{er} et 24, sont poursuivies devant le tribunal de simple police et punies d'une amende de un à quinze francs (1 à 15 fr.). En cas de récidive, elles peuvent être punies, outre l'amende, d'un emprisonnement de un à cinq jours.

Tout directeur d'établissement qui refuse de se soumettre à l'inspection ou qui contrevient aux dispositions de l'article 5 sera poursuivi devant le tribunal correctionnel et condamné à une amende de seize à cent francs (16 à 100 fr.).

Tout directeur d'établissement qui refuse de se soumettre à la décision ordonnant la fermeture, ou qui a rouvert sans l'autorisation prévue à l'article 22 un établissement dont la fermeture a été définitivement prononcée, sera poursuivi devant le tribunal correctionnel et condamné à une amende de vingt-cinq à cinq cent francs (25 à 500 fr.).

En cas de récidive, l'amende peut être élevée au doublé. L'article 463 du Code pénal et la loi du 26 Mars 1891 sur l'atténuation et l'aggravation des peines sont applicables aux délits prévus par la présente loi.

ART. 26. — Il est constitué dans chaque département un Conseil départemental de l'Assistance publique et privée, chargé d'examiner toutes les questions qui lui sont soumises pour avis par le préfet et de statuer sur les affaires contentieuses introduites devant lui, conformément à la présente loi.

Il sera fait appel à son concours pour faciliter la coordination des efforts de l'action publique et des œuvres privées.

Il peut émettre des vœux, qui seront soumis au ministre et, par son intermédiaire, au Conseil supérieur.

Ce Conseil est composé de quinze membres de l'un ou de l'autre sexe, savoir :

Le préfet, président de droit ;

Le premier président de la Cour d'appel ou le président du tribunal civil du chef-lieu, ou un juge de son siège désigné par lui ;

Le maire du chef-lieu, l'inspecteur départemental de l'Assistance publique, membres de droit ;

Deux membres désignés par le Conseil général ;

Deux membres désignés par le préfet ;

Deux membres élus par les Commissions administratives des établissements publics d'assistance des chefs-lieux d'arrondissement ;

Trois membres élus par les présidents des œuvres de bienfaisance du département reconnues comme établissements d'utilité publique ;

Deux membres élus par les présidents des œuvres de bienfaisance déclarées ayant au moins deux ans d'existence.

Dans les départements où il n'existe pas au moins trois œuvres de bienfaisance reconnues comme établissements d'utilité publique, le nombre des membres choisis par les présidents d'œuvres déclarées est porté à cinq, et les œuvres reconnues d'utilité publique participent au scrutin unique.

Si le nombre d'établissements privés appelés à voter est inférieur à six, un ou plusieurs des délégués à élire peuvent être choisis dans un département limitrophe.

Les pouvoirs des Conseils départementaux d'assistance ont une durée de quatre ans.

Ils se réunissent deux fois par an, dans le mois qui précède les séances du Conseil supérieur, et toutes les fois qu'il plaît au préfet de les convoquer.

Ils élisent annuellement leur bureau, composé, avec le préfet, président de droit, de deux vice-présidents et d'un secrétaire.

ART. 27. — Le Conseil supérieur de l'Assistance publique est composé dans les conditions déterminées par le décret du 28 Février 1919 modifié par les décrets des 10 juillet 1919, 9 Juillet 10 Novembre et 24 Décembre 1921.

Les décisions de la section permanente du Conseil supérieur relatives à l'application de la présente loi sont motivées ; elles deviennent définitives après expiration du délai de recours au Conseil d'Etat. Le préfet en assure l'exécution après notification.

Le président de la section permanente et les présidents des Conseils départementaux ont voix prépondérante en cas de partage.

ART. 28. — Les certificats, déclarations et quittances délivrés en exécution de la présente loi sont dispensés du timbre et enregistrés gratis lorsqu'il y a lieu à la formalité de l'enregistrement.

ART. 29. — En cas de fermeture volontaire ou ordonnée

conformément aux articles 20 et 21, le préfet devra prendre les mesures nécessaires en vue de pourvoir immédiatement à l'hospitalisation des assistés.

Dans ce cas, les livrets individuels, ainsi que, le cas échéant, les sommes qui doivent y être versées comme afférentes à la partie du semestre ou du trimestre en cours, sont remis immédiatement à l'inspecteur de l'Assistance publique.

Il en sera de même des trousseaux en nature ou de leur valeur en espèces pour les assistés qui y auraient droit, s'ils sortaient de l'établissement à ce moment.

ART. 30. — Les sommes afférentes au semestre ou trimestre en cours sont déposées à la Caisse d'épargne par les soins de l'inspecteur pour être inscrites au livret individuel de chaque intéressé.

Les livrets individuels ainsi complétés, les trousseaux ou leur valeur sont, ou bien conservés par l'inspecteur pour être remis dans les conditions prévues par l'article 17 à l'assisté, ou s'il est déjà sorti de l'établissement ou s'il est déjà rendu à la vie libre lors de la fermeture, ou bien remis par l'inspecteur à l'agent compétent du nouvel établissement dans lequel l'assisté est placé, ou à la personne à l'autorité légale de laquelle il est soumis.

ART. 31. — Dans le cas où les personnes responsables de l'établissement fermé n'effectueraient pas la remise des livrets, fonds ou trousseaux dont elles sont comptables au moment de la fermeture, l'inspecteur, agissant au nom de la masse des assistés intéressés, exercera toutes actions utiles pour obtenir cette remise et sauvegarder les droits des assistés.

Ces actions ne pourront être exercées que contre l'établissement fermé, et non contre les autres établissements de la même œuvre.

Ces instances, dispensées du préliminaire de conciliation, sont introduites par le ministère public, à la requête des inspecteurs, devant le juge de paix ou devant le tribunal civil, suivant les règles générales de la compétence ; elles sont introduites comme en matière sommaire.

Elles doivent être jugées dans la quinzaine de la citation. Elles bénéficieront de plein droit de l'assistance judiciaire.

ART. 32. — En cas de fermeture de l'établissement, les créances pouvant résulter, au profit des pupilles, des articles 9 et 10 de la présente loi seront privilégiées sur les meubles et les immeubles appartenant audit établissement.

Ce privilège produira ses effets après paiement des créances visées à l'article 2105 du Code civil.

L'inscription dudit privilège devra être requise dans les trois mois de la fermeture de l'établissement par l'inspecteur de l'Assistance publique, et dans ce cas elle produira ses effets à la date même de ladite fermeture.

ART. 33. — Il n'est dérogé en rien aux lois et décrets qui régissent les Congrégations, non plus qu'aux lois sur l'enseignement primaire, sur le travail et sur l'hygiène.

Toutefois, la déclaration prévue aux articles 23 et 24 et le contrôle institué par l'article 36 ne pourront exposer à des mesures de rigueur les personnes ou établissements qui y sont soumis.

ART. 34. — Dans le délai de six mois à dater de la promulgation de la présente loi, un règlement d'administration publique, rendu après avis du Conseil supérieur de l'Assistance publique, déterminera les mesures nécessaires à son exécution, notamment les chiffres minima pour le pécule et le trousseau, et les modifications à apporter à la composition du Conseil départemental pour le département de la Seine.

ART. 35. — Les associations déclarées qui ont pour but exclusif l'assistance ou la bienfaisance pourront accepter les libéralités entre vifs ou testamentaires, sous réserve de l'approbation par décret en Conseil d'Etat.

ART. 36. — L'engagement, exigé des œuvres d'utilité publique, de présenter leurs registres et pièces de comptabilité en ce qui concerne l'emploi desdites libéralités et d'adresser à ce sujet leurs rapports annuels et leurs comptes au préfet du département et aux ministres compétents, ainsi que de laisser visiter leurs établissements par les délégués du ministre chargés de lui rendre compte de leur fonctionnement, sera imposé à toute œuvre autorisée à accepter un don ou un legs. Mention en sera faite dans le décret d'autorisation.

ART. 37. — Les statuts de l'association resteront annexés au décret d'autorisation de la libéralité, et ne pourront être modifiés que dans les formes exigées pour l'approbation de cette libéralité.

ART. 38. — Lorsqu'une association donnera au produit d'une libéralité une affectation différente de celle en vue de laquelle elle aura été autorisée à l'accepter, l'acte d'autorisation pourra être rapporté par décret en Conseil d'Etat.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 1^{er} Janvier 1933.

Albert LEBRUN.

Par le Président de la République :

Le ministre de la Santé publique,

Charles DANIELOU.

Le ministre de l'Intérieur,

Camille CHAUTEPS.

II

DECRET DU 16 MARS 1934 (1)

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE,

Sur le rapport du ministre de la Santé publique et de l'Education physique et du ministre de l'Intérieur.

Vu la loi du 14 Janvier 1933, notamment l'article 34, ainsi conçu : « Dans le délai de six mois à dater de la promulgation de la présente loi, un règlement d'administration publique, rendu après avis du Conseil supérieur de l'Assistance publique, déterminera les mesures nécessaires à son exécution, notamment les chiffres minima pour le pécule et le trousseau, et les modifications à apporter à la composition du Conseil départemental pour le département de la Seine » ;

Vu les lois des 4 Février et 1^{er} Juillet 1901 ;

Vu les décrets des 1^{er} Février 1896, 16 Août et 24 Décembre 1901 ;

Vu l'avis du Conseil supérieur de l'Assistance publique en date du 31 Mai 1933 ;

Le Conseil d'Etat entendu,

DECRETE :

Titre 1^{er}. — DES ETABLISSEMENTS D'HOSPITALISATION PRIVÉS.

I. — *Dispositions générales*

ART. 1^{er}. — La déclaration prévue par l'article 2 de la loi du 14 Janvier 1933 est faite conformément à un modèle établi

(1) Décret portant « règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 14 Janvier 1933 relative à la surveillance des établissements de bienfaisance privés. »

J. O. (21. 3. 34) ; D. C., t. 31, col. 839.

par un arrêté du ministre de la Santé publique et de l'Education physique pris après avis de la section permanente du Conseil supérieur de l'Assistance publique.

Elle est déposée à la mairie de la commune dans laquelle l'établissement a son siège ; pour les établissements ayant leur siège à Paris, elle est déposée à la préfecture de la Seine.

A cette déclaration est annexé pour les établissements destinés à l'hospitalisation des mineurs, le règlement de l'établissement.

ART. 2. — Le registre prescrit par l'article 4 de la loi est conforme à un modèle qui sera établi par l'arrêté prévu à l'article 1^{er} du présent décret.

ART. 3. — Le règlement de l'établissement où sont hospitalisés des mineurs précise obligatoirement les conditions dans lesquelles l'enseignement professionnel leur est donné.

Les jeunes filles reçoivent un enseignement ménager consistant en exercices pratiques effectués en commun sous la direction d'une personne qualifiée et préparant à la tenue d'un ménage.

II. — *Du pécule et du trousseau.*

ART. 4. — Le règlement de l'établissement où sont hospitalisés des mineurs établit obligatoirement les règles relatives à la constitution et à la gestion du fonds des pécules, au taux et aux modalités des versements, à leur cessation éventuelle par application de l'article 13 de la loi du 14 Janvier 1933, à la répartition du fonds entre les mineurs, au placement des primes d'épargne, au retrait des livrets ainsi qu'à la durée de l'apprentissage.

Ces dispositions sont soumises à l'approbation du Conseil départemental de l'Assistance publique et privée, qui peut subordonner son autorisation à l'adoption des modifications qu'il juge nécessaires, et notamment, s'il y a lieu, à un relèvement du taux des versements au-dessus du minimum fixé par l'article 5 ci-après.

ART. 5. — Sous réserve des dérogations prévues par les articles 14 et 15 de la loi et de ce qui a été dit à l'article 4 ci-dessus, les versements que les établissements visés à l'article sont tenus d'effectuer au fonds des pécules pour les assistés dont l'apprentissage est terminé et qui comptent au moins une année de présence, ne peuvent être inférieurs à 25 centimes par journée de travail, dans la limite du forfait annuel de trois cents journées déterminées par l'article 9 de la loi.

ART. 6. — Pour obtenir la dispense de versement au fonds de pécules, prévue par les articles 14 et 15 de la loi, les établissements adressent une demande au préfet, qui la soumet pour décision au Conseil départemental de l'Assistance publique et privée.

Cette demande mentionne l'étendue de la dérogation sollicitée ainsi que les motifs invoqués pour la justifier.

Les dispenses sont annuelles et renouvelables.

ART. 7. — Il est tenu une comptabilité spéciale, pour le fonds des pécules.

ART. 8. — Chaque année, avant le 1^{er} Mars, les établissements hospitalisant des mineurs qui n'ont pas obtenu la dispense totale de versements au fonds des pécules sont tenus d'adresser au préfet un état établi conformément à un arrêté du ministre de la Santé publique et de l'Education physique, mentionnant les opérations relatives à la constitution et à la gestion du fonds des pécules au cours de l'année précédente. Cet état est soumis au Conseil départemental, qui peut exiger la vérification des fonds et des titres représentant le fonds des pécules.

ART. 9. — La valeur du trousseau auquel les assistés ont droit par application des dispositions de l'article 17 de la loi du 14 Janvier 1933 ne peut être inférieure à 200 francs.

Les jeunes filles physiquement aptes aux travaux de couture et ayant reçu un enseignement à cet effet seront autorisées à confectionner elles-mêmes tout ou partie de leur trousseau. A cet effet, l'établissement devra mettre gratuitement à leur disposition les tissus et fournitures nécessaires et ne pourra exiger que ces travaux soient exécutés en dehors des heures normales de travail.

Le Conseil départemental déterminera lui-même les mesures propres à assurer le contrôle des obligations imposées aux établissements par le présent article. Ses décisions pourront être, à cet égard, l'objet d'un recours devant la section permanente du Conseil supérieur de l'Assistance publique.

Titre II. — DU PLACEMENT DES MINEURS.

ART. 10. — Les particuliers et les associations visés à l'article 24 de la loi du 14 Janvier 1933 sont tenus de faire une déclaration conforme à un modèle qui sera déterminé par l'arrêté ministériel prévu à l'article 1^{er} du présent décret.

Ils adressent en outre une déclaration au maire de toute commune dans laquelle un mineur est placé. Cette déclaration

mentionne : 1° les nom, prénoms et adresse du particulier ou le titre de l'association qui exerce le patronage ; 2°, les nom, prénoms, date et lieu de naissance du mineur ; 3°, les nom, prénoms et adresse du chef de famille ou de l'établissement auquel le mineur est confié.

ART. 11. — Les déclarations prévues par l'article 10 ci-dessus sont transmises par le préfet au Conseil départemental. Celui-ci s'assure que la surveillance prévue par les articles 18 et 19 de la loi est effectivement exercée sur les particuliers et les associations visés par l'article 24 de la loi du 14 Janvier 1933, ainsi que sur les familles et les établissements industriels dans lesquels ils placent des mineurs.

Les observations du Conseil départemental sont transmises, s'il y a lieu, par le préfet à l'autorité judiciaire.

Titre III. — DES CONSEILS DEPARTEMENTAUX DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE ET PRIVÉE

ART. 12. — En cas de décès, de démission ou d'expiration de mandat d'un membre désigné ou élu, il est pourvu à son remplacement dans le délai de trois mois. Toutefois, les membres désignés par le Conseil général ne sont remplacés qu'à la première session ordinaire du Conseil général qui suit la vacance. Si le Conseil général a délégué à la Commission départementale le droit de désigner ses représentants au Conseil départemental, la désignation est faite à la première séance de la Commission départementale qui suit la vacance.

ART. 13. — En vue de l'élection de deux membres du Conseil départemental par les Commissions administratives des établissements publics d'assistance qui ont leur siège dans les chefs-lieux d'arrondissement du département, la liste de ces établissements est établie et révisée par le ministre de la Santé publique et de l'Education physique, après avis de la section permanente du Conseil supérieur de l'Assistance publique, et publiée au Journal Officiel.

Chaque Commission administrative des établissements sus-visés désigne un délégué pour participer aux opérations électorales prévues par les articles 19 à 24 ci-après.

ART. 14. — Les œuvres de bienfaisance reconnues d'utilité publique, dont les présidents, aux termes de l'article 26 de la loi du 14 Janvier 1933, sont appelés à élire trois membres du Conseil départemental, sont les œuvres reconnues d'utilité

publique ayant leur siège social dans le département et inscrites sur la liste des œuvres qui participent aux élections du Conseil supérieur de l'Assistance publique.

ART. 15. — Chaque année, le préfet établit la liste des œuvres de bienfaisance déclarées appelées, aux termes de l'article 26 de la loi du 14 Janvier 1933, à élire deux membres du Conseil départemental.

Cette liste est publiée dans le département entre le 15 Février et le 1^{er} Mars, par les soins du préfet. Les œuvres intéressées peuvent, avant le 15 Mars, adresser au ministre de la Santé publique et de l'Education physique des réclamations contre la confection de ces listes. Le ministre de la Santé publique et de l'Education physique statue sur ces réclamations après avis de la section permanente du Conseil supérieur de l'Assistance publique ; ces décisions sont notifiées aux œuvres intéressées et au préfet, qui fait publier, s'il y a lieu, une liste rectifiée.

ART. 16. — Le scrutin pour la nomination des membres élus du Conseil départemental a lieu tous les quatre ans dans la première quinzaine de Juin. La date de l'élection est fixée par un arrêté du préfet un mois au moins à l'avance.

Les délégués des établissements publics d'assistance, les présidents des œuvres de bienfaisance reconnues d'utilité publique et les présidents des œuvres de bienfaisance déclarées forment trois collèges électoraux distincts. Toutefois, dans les départements où il n'existe pas au moins trois œuvres de bienfaisance reconnues d'utilité publique, les présidents de ces œuvres forment, avec les présidents des associations déclarées, un collège électoral unique.

ART. 17. — Le jour fixé pour l'élection, chaque électeur remet au maire de la commune dans laquelle l'établissement ou l'œuvre a son siège son bulletin de vote dans une enveloppe cachetée, sans signe extérieur, qui est, par les soins du maire, renfermée dans une deuxième enveloppe portant en suscription le nom et la signature de l'électeur, la désignation de l'œuvre qu'il représente, l'indication de l'élection et le cachet de la mairie. Ces enveloppes sont aussitôt adressées au préfet.

A Paris, les bulletins de vote sont déposés par les électeurs à la préfecture de la Seine et reçus par un représentant du préfet dans les conditions fixées au paragraphe précédent.

ART. 18. — Le recensement des votes est fait à la préfecture dans le délai de cinq jours à dater de l'élection. Il y est procédé,

pour chaque collège électoral, par une Commission composée d'un magistrat désigné par le premier président de la Cour d'appel, président, et de deux électeurs appartenant au collège électoral, désignés également par le premier président. Il est dressé un procès-verbal des opérations de la Commission.

Les procès-verbaux des Commissions de recensement des votes sont adressés par le préfet au ministre de la Santé publique avec la liste des électeurs.

ART. 19. — L'élection a lieu à la majorité relative des suffrages exprimés.

Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de voix, l'élection est acquise au plus âgé.

ART. 20. — Les résultats de l'élection sont affichés à la porte de la préfecture.

ART. 21. — L'élection peut être attaquée par tout électeur faisant partie du collège électoral, devant le ministre de la Santé publique et de l'Education physique dans le délai de dix jours à partir de l'affichage des résultats de l'élection.

ART. 22. — Le Conseil départemental de l'Assistance publique et privée de la Seine est composé ainsi qu'il suit :

Le préfet de la Seine, président ;

Le premier président de la Cour d'Appel de Paris ou un magistrat désigné par lui ;

Le directeur général de l'administration générale de l'Assistance publique à Paris ou son délégué ;

Le chef du service des établissements charitables et des œuvres philanthropiques de la préfecture de la Seine ;

Le président de la section permanente de l'Office départemental des pupilles de la nation ;

Un inspecteur de l'Assistance publique de la Seine désigné par le préfet de la Seine ;

Deux membres du Conseil municipal de Paris désignés par le Conseil municipal ;

Deux membres du Conseil général de la Seine représentant des cantons suburbains et désignés par le Conseil général ;

Deux délégués du Conseil de surveillance de l'Assistance publique de Paris ;

Cinq membres élus par les présidents des œuvres reconnues d'utilité publique ayant leur siège dans le département de la Seine et inscrites sur la liste des œuvres ;

Quatre membres élus par les présidents des associations de

bienfaisance déclarées, ayant au moins deux ans d'existence à compter de l'insertion au Journal Officiel prescrite par l'article 1^{er} du décret du 16 Août 1901.

Le Conseil départemental élit chaque année, lors de sa première réunion, deux vice-présidents et un secrétaire parmi ses membres.

ART. 23. — Il est créé au sein de chaque Conseil départemental de l'Assistance publique et privée une Commission permanente composée ainsi qu'il suit :

Dans les départements autres que celui de la Seine : le premier président de la Cour d'appel ou le président du tribunal civil du chef-lieu ou le magistrat désigné par lui, président ; l'inspecteur départemental de l'Assistance publique ; l'un des délégués des établissements publics d'assistance et deux des délégués des œuvres de bienfaisance déclarées ou reconnues d'utilité publique.

Dans le département de la Seine : le premier président de la Cour d'Appel ou le magistrat désigné par lui, président ; le directeur général de l'Assistance publique ; l'inspecteur de l'Assistance publique de la Seine mentionné à l'article précédent ; l'un des délégués du Conseil de surveillance de l'Assistance publique ; le chef du service des établissements charitables et des œuvres philanthropiques de la préfecture de la Seine ; deux délégués des œuvres reconnues d'utilité publique et un délégué des œuvres de bienfaisance déclarées.

La Commission permanente règle les affaires qui lui sont renvoyées par le Conseil départemental dans la limite de la délégation qui lui est faite. Toutefois, le Conseil départemental ne peut déléguer à la Commission permanente le droit de statuer sur la fermeture ou la réouverture des établissements par application des articles 20 et 22 de la loi du 14 Janvier 1933.

Les décisions de la Commission permanente peuvent être l'objet d'un recours devant le Conseil départemental par toutes parties intéressées.

Le recours doit être notifié au président de la section dans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision et, s'il n'a pas été fait de communication à l'appelant, dans le délai de deux mois à partir de la mise à exécution de la décision. Le Conseil départemental statue à sa prochaine session.

ART. 24. — L'acte par lequel un établissement saisit le Conseil départemental par application des articles 9 à 16 ou 22

de ladite loi est enregistré à la préfecture, et dans le département de la Seine à la préfecture de la Seine. Il en est délivré récépissé.

Le Conseil départemental peut ordonner tous suppléments d'instruction en fixant le délai dans lequel ils devront être effectués.

ART. 25. — Les articles 13 à 15 du décret du 3 Avril 1931 relatifs aux Commissions départementales de l'Assistance publique et de la bienfaisance privée sont abrogés.

Les attributions conférées à ces Commissions départementales par l'article 12 du décret du 30 Janvier 1926, portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 14 Février 1921, sont transférées aux Conseils départementaux de l'Assistance publique et privée institués par l'article 26 de la loi du 14 Janvier 1933.

Titre IV. — DES RECOURS DEVANT LA SECTION PERMANENTE DU CONSEIL SUPERIEUR DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE.

ART. 26. — Les dispositions des articles 17 à 26 du décret du 30 Janvier 1926 relatives au contentieux de la fixation des prix de journée dans les hôpitaux sont applicables aux recours présentés devant la section permanente du Conseil supérieur de l'Assistance publique par application des articles 16, 20 à 22 de la loi du 14 Janvier 1933, sous réserve des dispositions de l'article 20 de ladite loi.

ART. 27. — Le délai d'un mois prévu par l'article 16 et le délai de huitaine prévu par les articles 20 à 22 de la loi du 14 Janvier 1933 courent du jour de la notification aux intéressés des décisions du Conseil départemental de l'Assistance publique et privée.

Titre V. — DES DONNS ET LEGS AUX ASSOCIATIONS.

ART. 28. — Toute association déclarée, ayant pour but exclusif l'assistance ou la bienfaisance, qui sollicite l'autorisation d'accepter une libéralité entre vifs ou testamentaire, adresse une demande au préfet du département de son siège.

Cette demande mentionne :

- a) Le titre et le siège de l'association ;
- b) Les nom, prénoms, profession et domicile de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ;

c) Les justifications tendant à établir que l'association a pour but exclusif l'assistance ou la bienfaisance ;

d) La désignation de la libéralité ;

e) L'emploi envisagé pour ladite libéralité.

Continuent à s'appliquer aux legs faits aux associations reconnues d'utilité publique les dispositions du décret du 1^{er} Février 1896, modifié par le décret du 24 Décembre 1901.

ART. 29. — Les dispositions visées au dernier paragraphe de l'article 28 sont applicables dans le cas de libéralité testamentaire faite à une association déclarée.

S'il s'agit d'une libéralité entre vifs, des renseignements sont recueillis sur la situation de fortune et de famille du donateur.

Ces formalités sont remplies par les soins du préfet.

Le dossier de la libéralité est, dans tous les cas, communiqué au ministre de la Santé publique et de l'Education physique.

Titre VI. — DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET SPECIALES.

ART. 30. — A titre exceptionnel, pour l'année 1934, la liste électorale prévue par l'article 15 ci-dessus sera publiée par les soins du préfet, entre le 1^{er} et le 15 Avril. Le délai imparti aux œuvres intéressées pour former leurs réclamations contre la confection de la liste sera prorogé jusqu'au 30 Avril 1934.

Les Conseils départementaux de l'Assistance publique et privée, seront constitués et entreront en fonctions le 1^{er} Juillet 1934.

A titre transitoire, les Commissions départementales de l'Assistance publique et de la bienfaisance privée, prévues par l'article 13 du décret du 3 Avril 1931, resteront en fonctions jusqu'au 30 Juin 1934.

ART. 31. — Le ministre de la Santé publique et de l'Education physique et le ministre de l'Intérieur sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal Officiel.

Fait à Paris, le 16 Mars 1934.

Albert LEBRUN.

Par le Président de la République :

Le ministre de la Santé publique
et de l'Education physique,

Louis MARIN.

Le ministre de l'Intérieur,
Albert SARAUT.

BIBLIOGRAPHIE

- | | |
|------------------------|---|
| D'ANDIGNÉ | — Assistance publique et Assistance privée en Belgique. |
| BARTHELEMY | — Traité de Droit administratif.
Différents travaux sur l'assistance. |
| BERTHELEMY | — Rapport à l'Académie des Sciences morales et politiques . |
| HAURIOU | — Traité de Droit administratif. |
| HEBRARD DE VILLENEUVE. | — Rapport à l'Académie des Sciences morales et politiques. |
| JOLY (Henry) | — Les Maisons du Bon-Pasteur.
L'Affaire du Bon-Pasteur de Nancy. |
| LAMARQUE | — Etablissements de Bienfaisance. |
| MESTRE | — Cours de Droit administratif. |
| OLIVIER MARTIN | — Traité d'Histoire du Droit. |
| PRÉVOST | — Le pécule obligatoire. |
| RIVET | — La vérité sur le Bon-Pasteur.
Etablissements de bienfaisance privés. |
| ROLLAND | — Cours de Droit administratif.
« Notion de Service Public ». |
| WEBER | -- Assistance Publique et Privée en France et à l'Etranger. |

REVUES.

- Revue Catholique des Institutions et du Droit — notamment 1930.
- Documentation Catholique, T. 24.
- Revue d'organisation et de défense religieuse — notamment 1914 et 1933.
- La Réforme Sociale — 1^{er} et 16 Août 1913.
- Bulletin de l'Office central des œuvres de bienfaisance (Avril et Mai 1934).
- Guide pratique pour l'application de la loi du 14 Janvier 1933.

TEXTES LEGISLATIFS OU REGLEMENTAIRES.

Loi du 14 Janvier 1933 relative à la surveillance des établissements de bienfaisance privés (J. O. du 15 Janvier 1933). — Décret du 16 Mars 1934 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 14 Janvier 1933 (J. O. du 21 Mars 1934 et rectificatif J. O. du 22 Mars 1934). — Circulaire du ministre de la Santé Publique et de l'Hygiène aux préfets du 22 Mars 1934. — Arrêté ministériel du 12 Mai 1934 (J. O. du 9 Juin 1934). — Circulaire ministérielle du 15 Mai 1934.

TRAVAUX LEGISLATIFS.

Chambre des Députés :

Rapport de M. BIENVENU-MARTIN, le 17 Mai 1901.

Rapport de M. BIENVENU-MARTIN, le 1^{er} Avril 1903, annexe N° 361, J. O. du 10 Mai 1903, p. 378 et reprise de ce rapport le 14 Janvier 1907, annexe N° 868, J. O. du 24 Avril 1907, p. 43.

Rapport de M. J.-L. BRETON, le 16 Juillet 1909, annexe N° 2719, J. O. du 29 Avril 1910, p. 2520.

Rapport de M. J.-L. BRETON, le 21 Mars 1911, annexe N° 845, J. O. du 24 Avril 1912, p. 189.

Rapport de M. LEFAS, le 8 Mars 1928, annexe N° 5791, J. O. du 11 Octobre 1928, p. 960.

Rapport de M. Théophile ROUSSEL, J. O. du 25 Juillet 1882.

Sénat :

Rapport de M. Ferdinand DREYFUS, le 3 Février 1914, annexe N° 28, J. O. du 9 Mars 1914, p. 21. — Reproduit in-extenso dans Rev. Org. et Déf. religieuse 1914, N° 186 et 187.

Rapport de M. Fernand MERLIN, le 9 Novembre 1922, annexe N° 647, J. O. du 20 Février 1933, p. 289.

Rapport supplémentaire de M. MERLIN, le 26 Février 1924, annexe N° 120, J. O. du 18 Mai 1924.

Deuxième rapport supplémentaire de M. MERLIN, le 24 Décembre 1924, annexe N° 740, J. O. du 22 Mars 1925, p. 711.

Rapport de M. MERLIN, le 11 Juin 1930, annexe N° 342, J. O. du 24 Octobre 1930, p. 889.

CONSEIL SUPERIEUR DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE.

Documents divers, notamment fascicule N° 144, 2^{me} session ordinaire de 1933, p. 4 à 114, contenant les rapports de M. Aubert LEFAS, maître des requêtes au Conseil d'Etat, un rapport complémentaire et l'avis du Conseil supérieur du 31 Mai 1933.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.

La bienfaisance à travers les âges et à l'étranger....	7
--	---

CHAPITRE I.

Qu'appelle-t-on association privée de bienfaisance ?	
<i>Distinction entre un établissement public de bienfaisance et un établissement privé de bienfaisance....</i>	17
<i>Distinction entre l'association privée de bienfaisance et une association ordinaire d'après le nouveau régime de la loi du 14 janvier 1933.....</i>	25

CHAPITRE II.

Historique de la loi de 1933.....	35
-----------------------------------	----

CHAPITRE III.

Extension de la capacité civile des associations privées de bienfaisance	44
--	----

CHAPITRE IV.

Des diverses restrictions apportées par la loi de 1933 à l'extension de la capacité civile des établissements de bienfaisance privés	55
a) <i>But exclusif de bienfaisance et d'assistance....</i>	55
b) <i>Etablissements pratiquant l'hospitalisation</i>	55
c) <i>Placement des mineurs</i>	59
d) <i>Tutelle administrative</i>	60
Contrôle spécial	61
Contrôle général : <i>Surveillance</i>	63
<i>Règlementation préalable</i>	64
<i>Sanctions administratives</i>	65
<i>Sanctions pénales</i>	66

CHAPITRE V.

Quelques difficultés concernant l'acceptation des dons et legs par les associations de bienfaisance privées.	68
--	----

CONCLUSION.....	71
-----------------	----

ANNEXES.

Loi du 14 janvier 1933	73
Décret du 16 mars 1934.....	84

BIBLIOGRAPHIE	93
---------------------	----

ACHEVÉ D'IMPRIMER SUR LES
PRESSES DE « L'OBSERVATEUR »
G. DELOFFRE ÉTANT DIRECTEUR
AVESNES - SUR - HELPE (NORD)
MAI 1936

